

UiO : **Det juridiske fakultet**

## Kartlegging av produksjonsbegrensning innen oppdrett av laksefisk i sjøvann

-En rettsøkonomisk og rettssosiologisk analyse av laksefisketillatelse de lege lata og de lege ferenda

Kandidatnummer: 203

Leveringsfrist: 1 juni 2014

Antall ord: 36 939



## FORORD

Arbeidet med fremstillingen har vært en meget interessant prosess, da den omhandler en spennende næring i stadig utvikling. Lakseoppdrett er en strengt regulert næring som berører flere spennende rettsområder. Ved valg av tema var ønsket å ta opp en dagsaktuell problemstilling, og jeg valgte derfor produksjonsbegrensning. Med produksjonsbegrensning menes det i fremstillingen alle regulative faktorer som påvirker hvor mye laksefisk en oppdretter kan produsere. Dette temaet er aktuelt da det er foreslått en endring i størrelsen på laksefisktillatelsene. Innehaver av en laksefisktillatelse får tildelt en særskilt tillatelse som gir mulighet til å drive en spesifikk drift på allmennhetens område, mot at lovens betingelser blir oppfylt. Dette er på mange måter en samfunnskontrakt, der oppdretter plikter å drive forsvarlig mot at han får sette ut og høste fisk på allmennhetens område. Hvor mye laks den enkelte oppdretter får lov å produsere er meget komplekst, og påvirkes gjennom et sett rettslige regler. Jeg ønsker gjennom fremstillingen å kartlegge dette regelverket, for så å se nærmere hva samfunnskontrakten til laksefisk oppdrettere er ment å ivareta, og om det er grunnlag for å endre den.

Jeg ønsker å rekke en stor takk til Thomas Andreassen som har bidratt med innspill, og følgende som lot seg intervju:

- Geir Helge Johnsen daglig leder Rådgivende Biologer AS
- Hans Inge Algrøy, regionsjef for vestnorsk havbrukslag
- Jens Christian Holm, direktør for kyst- og havbruksavdelingen i Fiskeridirektoratet
- Ragnar Joensen sjef for Marine Harvest Norway AS
- Øyvind Kråkås informasjonsmedarbeider Salmon Group AS

# INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>FIGURLISTE .....</b>	<b>VII</b>
<b>1.0 INNLEDNING.....</b>	<b>8</b>
1.1 PRESENTASJON AV TEMA OG PROBLEMSTILLING.....	8
1.2 AVGRENŚINGER .....	11
1.3 BEGREPSAVKLARING .....	12
1.4 METODE .....	12
1.4.1 Dybdeintervju .....	13
1.4.2 Rettsøkonomi og retts sosiologi.....	14
<b>2.0 PRODUKSJONSBEGRENSNINGENS BAKGRUNN .....</b>	<b>15</b>
2.1 HISTORISK PERSPEKTIV PÅ LAKSEOPPDRETTSNERINGEN .....	15
2.2 DE VIKTIGSTE RETTSKILDENE SOM REGULERER AKVAKULTURVIRKSOMHETER .....	16
2.2.1 Ivaretagelse av mattrygghet .....	17
2.2.2 Ivaretagelse av miljøet .....	18
2.3 HISTORISK UTVIKLING AV AKVAKULTURREGELVERKET .....	18
2.3.1 DAGENS LOV .....	19
2.4 FORMÅL OG VIRKEOMRÅDE FOR AKVAKULTURLOVEN .....	19
<b>3.0 PRODUKSJONSBEGRENSNING VED TILDELING, DRIFT OG</b>	
<b>OVERDRAGELSE/OPPHØR AV AKVAKULTURVIRKSOMHET .....</b>	<b>21</b>
3.1 PRODUKSJONSBEGRENSNING VED <i>TILDELING</i> AV AKVAKULTURTILLATELSER FOR	
OPPDRETT AV LAKSEFISK I SJØVANN .....	22
3.1.1 Antallsbegrensning av tillatelser.....	23
3.1.2 Lokalitetsklarering (tillatelse til å drive på en bestemt lokalitet) .....	25
3.1.3 Konklusjon.....	27
3.2 PRODUKSJONSBEGRENSNING VED <i>DRIFT</i> AV AKVAKULTURTILLATELSER FOR	
OPPDRETT AV LAKSEFISK I SJØVANN .....	27
3.2.1 Tillatelse – avgrensning .....	27
3.2.1.1 Konsernbiomasse .....	29
3.2.2 Lokalitetsklarering .....	30
3.2.3 Konklusjon produksjonsbegrensninger under drift – tillatelse og lokalitet. ....	33
3.2.4 Sanksjoner ved overtrødelse av produksjonsbegrensning.....	33
3.2.4.1 Forvaltningens adgang til sanksjonering .....	33
3.2.4.2 Inndragning av utbytte og overtrødelsesgebyr.....	34
3.2.4.3 Biomasseovertrødelse .....	35
3.2.4.4 Rapportering av biomasse.....	36

3.2.4.5 Beregning av biomasse .....	37
3.2.4.6 Grense for Sanksjoner ved biomasseovertredelse.....	38
3.2.5 <i>Konklusjon produksjonsbegrensninger i driftsfasen</i> .....	41
3.3 PRODUKSJONSBEGRENSNING VED <i>OVERDRAGELSE/OPPHØR</i> AV AKVAKULTURTILLATELSER FOR OPPDRETT AV LAKSEFISK I SJØVANN.....	42
3.3.1 <i>Overdragelse av tillatelse</i> .....	42
3.3.1.1 Endring av eiermessige begrensninger av laksefisktillatelse .....	43
3.3.1.2 Eiermessige begrensninger av laksefisktillatelse .....	44
3.3.2 <i>Opphør av laksefisktillatelse</i> .....	45
3.3.2.1 Grunnlag for tilbaketrekking og endring av vilkår .....	46
3.3.2.2 Vilkår for tilbaketrekking .....	46
3.3.3 <i>Tidsbegrensning på laksetillatelse og tilbakevirkende kraft</i> .....	50
3.3.3.1 Tilbakevirkende tidsbegrensning av laksefisktillatelse .....	52
3.3.4 TILBAKETREKKING AV ELLER ENDRING AV VILKÅRENE TIL LOKALITETSKLARERING .	53
3.3.5 <i>Konklusjon</i> .....	54
<b>4.0 RETTSØKONOMISK OG RETTSSOSIOLOGISK ANALYSE AV DAGENS PRODUKSJONSBEGRENSENDE REGELVERK.....</b>	<b>55</b>
4.1 PRODUKSJONSBEGRENSNINGENS IVARETAKELSE AV LØNNSOMHETSBEGREPET .....	56
4.1.1 <i>Tolking av lønnsomhetsbegrepet i akvakulturloven</i> .....	56
4.1.2 <i>Produksjonsbegrensningens historiske påvirkning på lønnsomheten</i> .....	58
4.1.3 <i>Lønnsomhetseffekter av dagens produksjonsbegrensning</i> .....	61
4.2 PRODUKSJONSREGULERINGENS IVARETAKELSE AV KONKURRANSEKRAFTEN .....	61
4.2.1 <i>Tolkning av konkurransekraftsbegrepet i akvakulturloven</i> .....	62
4.2.1.1 Utenlandske konkurrenter og næring .....	62
4.2.1.2 Tidsperspektiv.....	63
4.2.2 <i>Indikatorer på konkurransekraft</i> .....	64
4.2.2.1 Nasjonale rammebetingelser betydning for konkurransekraft.....	65
4.2.2 <i>Faktorer som påvirker konkurransedyktighet</i> .....	66
4.2.2.1 Produksjonskostnad for oppdrettslaks .....	66
4.2.2.2 Andre nasjonale faktorer som påvirker konkurransedyktighet.....	67
4.2.3 <i>Konkurransekraftseffekter av dagens produksjonsbegrensning</i> .....	68
4.2.3.1 Chile .....	68
4.2.3.2 Konkurransekraften til Norge mot konkurrerende markeder.....	68
4.3 PRODUKSJONSBEGRENSNINGENS IVARETAKELSE AV BÆREKRAFTIG UTVIKLING.....	70
4.3.1 <i>Forståelse av bærekraftbegrepet i akvakulturlovens forstand</i> .....	70
4.3.1.1 Retten til et sunt miljø.....	71
4.3.2 <i>Miljømessig bærekraft</i> .....	72
4.3.3 <i>Miljømessige utfordringer</i> .....	73
4.3.3.1 Bakterier og virus.....	74

4.3.3.2 Lakselus .....	75
4.3.3.2.1 Grenseverdier for lakselus .....	76
4.3.3.3 Rømming av laks .....	77
4.3.3.3.1 Indikator på bærekraftig utvikling av rømming .....	78
4.3.3.4 Indikatore og grenseverdier for en bærekraftig lakseoppdrett.....	78
4.3.4 Bærekraftig utvikling ved dagens produksjonsregulering .....	81
4.4 PRODUKSJONSBEGRENSNINGENS IVARETAKELSE AV VERDISKAPNING PÅ KYSTEN.....	82
4.4.1 Begreptolkning.....	82
4.4.2 Geografisk plassering .....	84
4.4.3 Verdiskaping i kystareal ved dagens produksjonsregulering. ....	85
4.4.3.3 Sysselsetting ved dagens produksjonsregime .....	85
4.4.3.2 Spørsmålet om hvordan verdiskapingspotensialet kan utnyttes bedre ved dagens produksjonsregelverk .....	86

## **5.0 RETTSØKONOMISK OG RETTSSOSIOLOGISK ANALYSE AV ALTERNATIV**

### **FORSLAG TIL PRODUKSJONSBEGRENSNING..... 86**

5.1 RULLERENDE MTB .....	87
5.1.1 Høringsforslag fra regjeringen til nytt produksjonsregelverk .....	88
5.1.1.1 Fremstillingens hovedtema .....	89
5.1.1.2 Arbeidsgruppe og tilleggsutredning utført av Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk. ....	89
5.1.1.2.1 Bakgrunnen for ønske om videreutvikling .....	90
5.1.2 Dagens regelverk.....	92
5.1.3 Produksjonsmaksimering .....	94
5.1.3.1 Produksjonsmaksimering ved dagens regelverk.....	95
5.1.3.2 Produksjonsmaksimering ved rullerende-MTB .....	98
5.1.3.2.1 Kontali analyse og Sintef fiskeri, tilleggsutredning – produksjonsmaksimering ved rullerende MTB.....	98
5.1.3.2.2 Frank Asche – Produksjonsmaksimering rullerende MTB .....	100
5.1.4 Lønnsomhetskonsekvenser ved innføring av rullerende MTB.....	103
5.1.4.1 Produksjonsmetoder.....	103
5.1.4.1.1 Jevn produksjon.....	103
5.1.4.1.2 Markedsrettet produksjon .....	105
5.1.4.1.3 Produksjonsmaksimering.....	105
5.1.4.1.4 Troms og Finnmark .....	107
5.1.4.2 Primærdata - mulige lønnsomhetskonsekvenser.....	108
5.1.4.3 Konklusjon lønnsomhetskonsekvenser rullerende MTB .....	109
5.1.5 Konkurranseskraftskonsekvenser ved rullerende MTB .....	110
5.1.5.1 Fleksibilitet ved rullerende –MTB.....	111
5.1.5.1.1 Konkurranseskraft for næringen totalt og nasjonalt.....	111
5.1.5.1.2 Bedriftsleddet.....	113
5.1.5.2 Konkurranseskraft rullerende MTB – Primærdata .....	113
5.1.5.3 Konklusjon konkurranseskraft rullerende MTB.....	114
5.1.6 Bærekraftig utvikling ved rullerende MTB.....	114

5.1.6.1 Arbeidsgruppen sin rapport.....	115
5.1.6.2 Kontali analyse og Sintef fiskeri.....	115
5.1.6.2.1 Konsekvenser vedrørende lakselus.....	116
5.2.6.2.2 Konsekvenser for fiskesykdommer .....	118
5.2.6.2.3 Rømning .....	119
5.1.6.3 Miljøkonsekvenser i lys av primærdata .....	120
5.1.6.4 Konklusjon miljø og økologiskbærekraft konsekvenser.....	121
<b>5.1.7 Bidrag til verdiskaping på kysten ved rullerende-MTB .....</b>	<b>122</b>
5.1.7.1 Arbeidsgruppens formening.....	122
5.1.7.2 Kontali analyse og Sintef fiskeri.....	123
5.1.7.2.1 Sysselsetting i slakteri og videreforedlingsledd .....	123
5.1.7.2.2 Sysselsetting i laksefiskoppdrett.....	125
5.1.7.2.3 Ringvirkninger i andre næringer.....	126
5.1.7.3 Primærdatamateriale Intervjuene .....	126
5.1.7.4 Konklusjon ivaretagelse av verdiskapingspotensialet ved rullerende MTB.....	127
<b>5.1.8 Administrative konsekvenser for forvaltningen.....</b>	<b>128</b>
5.1.8.1 Konsekvenser ved eventuell innføring av rullerende MTB.....	128
5.1.8.2 Innspill fra Fiskeridirektoratet til departementet .....	129
5.1.8.3 Konklusjon av administrative konsekvenser .....	129
<b>6.0 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....</b>	<b>130</b>
<b>7.0 LITTERATURLISTE .....</b>	<b>133</b>
<b>8.0 VEDLEGG, DYBDEINTERVJU .....</b>	<b>147</b>

## Figurliste

Figur 1: Prop.1 S(2012–2013) kapittel 4.1.3 Fiskeri- og kystdepartementet .....	60
Figur 2: Taranger, Svåsand, and Boxaspen, ‘Indikatorer for en bærekraftig oppdrettsnæring’ s. 10.....	80
Figur 3: Historisk eksport av norsk laks 2004-2013. ....	85
Figur 4: Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk, tilleggsutredning .s 15 .....	91
Figur 5: Fiskeri og havbruks landsorganisasjon, Akvafakta.....	92
Figur 6:Guttormsen, effekter av et eventuelt nytt reguleringsregime, s 5 .....	93
Figur 7: Possible outcomes of changes in the MAB-(MTB-) regime, Asche, Frank. ....	95
Figur 8:Possible outcomes of changes in the MAB-(MTB-) regime, Asche, Frank. ....	96
Figur 9: Nasjonale slakte og tilvekstprofilen gjennomsnitt 2010 - 2012 .....	97
Figur 10: Gjennomsnittlig slakting fiskeridirektoratets regioner (2010-2012).....	97
Figur 11: Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruks tilleggsutredning, Maksimal tilvekst..	99
Figur 12: Possible outcomes of changes in the MAB-(MTB-) regime, Asche, Frank. ....	100
Figur 13:Possible outcomes of changes in the MAB-(MTB-) regime, Asche, Frank. ....	101
Figur 14: Rekonstruksjon av Possible outcomes of changes in the MAB-(MTB-) regime, Asche, Frank. ....	102
Figur 15: Frank Asche, Havbrukskonferansen 2011. ”Hva Påvirker lakseprisen” .....	112
Figur 16: <i>SINTEF Fiskeri og havbruk, ‘Rømming av laks - omfang og årsaker’, August 10, 2011 s1</i> .....	119

## 1.0 Innledning

### 1.1 Presentasjon av tema og problemstilling

Fremstillingen tar for seg produksjonsreguleringer og begrensninger ved oppdrett av laksefisk i sjøvann. Fremstillingen vil hovedsakelig kartlegge regelverket som påvirker produksjonsbegrensningen i laksefiskoppdrett, for så å vurdere konsekvensene av produksjonsregulering i et *rettsøkonomisk* og *retts sosiologisk* perspektiv, samt se på forslag til en alternativ reguleringsmetode. Den alternative reguleringen er beskrevet i fremstillingen som rullerende MTB (rullerende maksimalt tillatt biomasse). Begrepet presenter og defineres i kapittel 5.

I første del vil jeg presentere sentrale bestemmelser som i dag regulerer norsk akvakulturvirkosomhet. Dette er nødvendig for å kartlegge de regulative faktorene som påvirker oppdrett de lege lata av laksefisk i sjøvann, samt gi lesere nødvendig bakgrunnskunnskap i forkant av videre fremstilling. Akvakultur er regulert gjennom et omfattende sett av regelverk. Med dette til grunn er det avgjørende for fremstillingen å kartlegge regelverk som regulerer akvakulturnæringen, hvor en sentral del av avhandlingen vil bero på en kartleggelse av det komplekse regelverket. Bakgrunnen til at oppgaven vil bære preg av en slik fremstilling er å vise hva som faktisk påvirker og er ment å regulere produksjon av laks i Norge.

Akvakulturloven § 4 andre ledd slår fast at ingen kan drive oppdrettsvirksomhet uten å være registrert som innehaver av akvakulturtillatelse i akvakulturregisteret. Regelverket som regulerer oppdrettsvirksomhet kan organiseres i tre hoveddeler.

Den første delen innbefatter regler om tilgangen til, og lokaliseringen av virksomheten. Akvakulturlovens §§ 6 og 7 er eksempler på bestemmelser som regulerer dette. Akvakulturlovens § 7 første ledd oppstiller en særregel for tillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret (heretter omtalt som ”laksefisk tillatelser”).



Bestemmelsen åpner for at departementet kan gi forskrift om ”*antall tillatelser som skal tildeles*”. Det fremgår av laksetildelingsforskriften § 14 at laksefisktillatelser i sjøvann er antallsbegrenset og at det er departementet som fastsetter når og hvordan tillatelsene skal tildeles. Laksefisktillatelser er i dag derfor begrenset i antall, hvor der i skrivende stund er tildelt 993 laksefisktillatelser.

Produksjonen begrenses også i tildelingsfasen ved størrelsen på tillatelsene.

Laksetildelingsforskriften § 15 bestemmer at en standard laksefisktillatelse gir en oppdretter rett til å ha inntil 780 tonn biomasse stående i anlegget til en hver tid (MTB) (maksimal tillatt biomasse, heretter omtalt som ”MTB”). Summen av antall tildelte tillatelser og summen av volumet i de tildelte tillatelser utgjør den samlede norske produksjonskapasiteten av laksefisk i sjø.

Den andre delen er regler som regulerer selve utøvelsen av akvakulturvirksomhet.

Bestemmelser i akvakulturloven kapittel III og i akvakulturdriftsforskriften er eksempler på slike regler. *Det vil særlig bli lagt vekt på driftsfasen i avhandlingen, hvor analysen av den alternative reguleringsmetoden vil ta utgangspunkt i denne fasen.*

En tredje kategori av regler er bestemmelser som regulerer overføring av akvakulturtillatelser. Eksempelvis er det fastslått i akvakulturloven § 19 at akvakulturtillatelser kan overføres, men ikke leies ut. Videre inneholder akvakulturregelverket regler om tilbaketrekking av akvakulturtillatelser, samt regler ved opphør av drift. Alle de tre kategoriene vil kunne påvirke produksjonsbegrensningen til laksefisknæringen.

For å få frem næringens syn på av den alternative produksjonsreguleringsmetoden, har det gjennom arbeidet vært foretatt kvalitative intervjuer av fem sentrale personer med ulik faglig bakgrunn innen laksenæringen. Intervjuobjektene representerer forvaltning, næring og forskning innen lakseoppdrett, hvor de innehar meget sentrale roller tilknyttet næringen.

I motsetning til laksefisk foreligger det ingen antallsbegrensning for oppdrett av andre biologiske arter. Søknader til akvakultur av andre arter blir hovedsakelig vurdert etter tildelingsforskriften for andre arter enn laks, ørret og regnbueørret jf. Akvakulturloven § 6. Tillatelse til oppdrett av andre arter *kan* bli innvilget av departementet (delegert Fiskeridirektoratet), dersom vilkårene er oppfylt. Det er altså ikke et *rettskrav* å få tildelt tillatelsene dersom man oppfyller vilkårene, men det foreligger heller ingen antallsbegrensning. Vurderingen må skje som en del av det frie forvaltningsskjønnet innenfor rammene av akvakulturregelverket.

Det fremgår av forarbeidene til akvakulturloven at enkelte momenter vil ivaretas bedre ved antallsbegrensning, derav kan det nevnes *regionalpolitiske, miljø og markedshensyn*.<sup>1</sup> Det fremtrer imidlertid ikke uttrykkelig *hvorfor* tillatelser for oppdrett av laksefisk er antallsbegrenset og derav et begrenset gode som noen ytterst få innehar. Ut ifra dagens situasjon kan man allikevel reise spørsmål om hvorfor oppdrett av laksefisk i sjøvann er særskilt antallsregulert og begrenset.

Det første hovedtemaet som vil bli behandlet er derfor produksjonsbegrensningens bakgrunn i lys av dagens akvakulturlov, det vil her ses på utviklingen som har bidratt til den særskilte reguleringen av oppdrett av laksefisk i sjø. En analyse av hvilke hensyn og formål akvakulturloven skal ivareta vil også være av interesse for å belyse grunnlaget til den særskilte reguleringen av tillatelser for oppdrett av laksefisk i sjøvann.

Etter en analyse av bakgrunnen for produksjonsbegrensning, vil fremstillingen videre ta utgangspunkt i hvordan dagens produksjonsbegrensning samsvarer med formålene til reguleringen. Det vil her tas utgangspunkt i formålsparagrafen i akvakulturloven, samt formålsbestemmelsene i tilhørende forskrifter. Formålet med gjeldende akvakulturlov *er å fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, samt medvirke til verdiskaping på kysten*, Jf. § 1. Fremstillingens kjerne vil struktureres omkring disse.

---

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), side 60 og 61

En slik gjennomgangen av de ulike delene av regelverket som regulerer produksjonen av laksefisk i sjø, samt den *rettsøkonomiske* og *rettssosiologiske* analysen vil gi en helhetlig vurdering av produksjonsreguleringen i Norge. Dette vil danne grunnlag for å kartlegge eventuelle mangler i regelverket, samt peke på områder som bør prioriteres i det videre arbeidet med reguleringen av laksefisk i sjø. Gjennomgangen vil også belyse mulige konsekvenser ved innføring av rullerende MTB som produksjonsregulering.

## 1.2 Avgrensinger

Akvakulturloven har et bredt anvendelsesområde og omfatter en rekke ulike *akvatiske organismer* (*Organismer som lever i vann*). Fremstillingen vil avgrenses til å omhandle *reguleringen av laks, ørret og regnbueørret* jf. Akvakulturloven § 7. Det rettslige grunnlaget for dette er at laksefiskoppdrett er styrt av spesialregler som blant annet medfører at produksjonsbegrensningen er langt strengere enn for andre *akvatiske organismer*.

Laksefiskoppdrett er dessuten den klart største av oppdrettsnæringene, og en del av Norges nest største eksportnæring. Dette bidrar til at den rettsøkonomiske og rettssosiologiske delen av fremstillingen vil være mer dagsaktuelle ramme videre. Flere av akvakulturlovens bestemmelser har innvirkning på produksjonsreguleringen av laksefiskoppdrett, hvorpå avhandlingen vil avgrenses til *kjernen* av lovens virkeområde for produksjonsbegrensning innen laksefisk.

Avhandlingen avgrenses videre til å gjelde produksjon av laksefisk i det *norske territorialfarvannet*. Produksjon på *landterritoriet* vil bli holdt utenfor, selv om akvakulturloven også regulerer dette. På enkelte områder vil det være hensiktsmessig å vurdere reguleringsmetoder av andre lands akvakulturvirksomhet, men dette alene for å illustrere posisjonen til norsk laksefisk oppdrettsvirksomhet.

*Akvakulturvirksomhet i ferskvann* vil være regulert av enkelte felles bestemmelser som også omhandler produksjon i sjøvann, men vil ikke bli tillagt noe videre analyse og derfor falle utenfor fremstillingens kjerne.

### 1.3 Begrepsavklaring

Akvakultur defineres av loven gjennom ulike begreper, hvor både oppdrett og havbeite er brukt som definisjoner. Begrepene er synonyme med akvakultur, hvor det er ”oppdrett” og ”akvakultur” som først og fremst vil anvendes gjennom fremstillingen.

Produksjonsbegrensning kan forstås på forskjellige måter. I fremstillingen vil begrepet betegne hvordan akvakultur av laks, ørret og regnbueørret blir avgrenset og dermed produksjonsbegrenset i sjøvann. Produksjonsbegrensning forekommer gjennom ulike ledd, blant annet størrelsen på tillatelsene og antall tildelte tillatelser.

Videre kan det være hensiktsmessig å avklare hva som menes med laksefisktillatelse og lokalitet. Laksefisktillatelse betegner at en oppdretter har rettigheter til å produsere en viss mengde laks. Hvor mye laks han kan produsere er avhengig av størrelsen på laksefisktillatelsen. Størrelsen er avgrenset til MTB med dette menes *maksimalt tillatt biomasse*. Hvor biomasse betyr den til enhver tid stående mengde av levende fisk (målt i kilo eller tonn). Med lokalitet menes den geografiske plasseringen oppdretteren setter ut laksefisken sin.

### 1.4 Metode

I tillegg til sekundærdata om eventuelle konsekvenser ved en innføring av et eventuelt nytt produksjonsregime er det utført dybdeintervju for å styrke fremstillingens argumentasjon. Disse intervjuene vil ikke utgjøre en sentral del av konsekvensutredningen ved en eventuelle innføring av nytt produksjonsregime, men vil styrke fremstillingen da næringen er representert i vurderingen.

Gjennom kapittel 4 fremgår det en grundig analyse om dagens produksjonsbegrensende regelverk er med på å fremme formålet i akvakulturlovens § 1. Analysene i kapittel 4 vil bli brukt som et utgangspunkt for å vurdere om den alternative reguleringsmetoden *bedre* vil fremme formålet altså være gjenstand for de lege ferenda.

Undersøkelsen av konsekvensene ved en eventuell innføring av nytt produksjonsreguleringsregime rullerende MTB (Maksimalt tillatt biomasse), vil bero på en tolkning av både av primær og sekundær data. Foretatte intervju utgjør fremstillingens primærdata.

Det er gjennom høringsforslag<sup>2</sup> utført en rekke konsekvensundersøkelser rundt en regulativ endring til rullerende-MTB, hvor analysen av rullerende-MTB i *kapittel 5* bærer preg av en mengde tolkninger av dette materialet. Primærdata vil bli brukt til å analysere eventuelle forskjeller fra de konklusjonene som er foretatt i sekundærmaterialet. Hva som menes med rullerende MTB vil bli nærmere forklart i dette kapittelet.

#### 1.4.1 Dybdeintervju

Dybdeintervjuene er foretatt av fem personer sentralt tilknyttet laksefiskerieringen. Mengden spørsmål av hver kategori har dog vært justert og tilpasset den enkeltes tilknytning til næringen. Eventuelle feilkilder vil kunne oppstå, da enkelte av aktørene kan ha næringsmessige interesser. Da intervjuene dessuten er foretatt av et lite antall respondenter, samt et konsentrert antall spørsmål, vil det ikke dekke hele næringens synspunkt og alle eventuelle konsekvenser ved innføring av rullerende MTB. Det vil på den andre siden gi konsekvensutredningen et vist næringsmessig synspunkt på hva lovgiver må hensynta.

De ulike intervjuobjektene er som følger: Jens Christian Holm, direktør for kyst- og havbruksavdelingen i Fiskeridirektoratet, Hans Inge Algrøy, regionsjef for vestnorsk havbrukslag, Ragnar Joensen sjef for Marine Harvest Norway AS, Geir Helge Johnsen daglig leder Rådgivende Biologer AS og Øyvind Kråkås informasjonsmedarbeider Salmon Group AS.

Aktørene representerer store/mellomstore og store laksefiskoppdrettere som driver landsdekkende virksomhet, samt forvaltning og biolog.

---

<sup>2</sup> Fiskeri- og kystdepartementet, Høringsbrev, Oktober 11, 2013 Høringsbrev

### 1.4.2 Rettsøkonomi og rettssosiologi

Fremstillingens tar for seg konsekvensene av dagens produksjonsregelverk, samt innføring av et eventuelt nytt produksjonsregelverk i et *rettsøkonomisk* og *rettssosiologisk* perspektiv.

*Rettsøkonomi* omhandler forholdet mellom juss og økonomi - Erling Eide, *Rettsøkonomi* (Cappelen Akademisk 2008). En viktig del av rettsøkonomien er vurdering av rettsregler i et økonomisk perspektiv. Avhandlingen belyser gjennom kapittel 4 de økonomiske konsekvenser dagens regelverk har for produksjonsregulering. Konsekvensanalysen av kapittel 5, vil bero på eventuelle virkninger ved innføring av den alternative produksjonsreguleringen. Konsekvensene vil bero på økonomiske - og lønnsomhetseffekter samt konkurransedyktighet. Ved vurderinger av de andre faktorene som utgjør konsekvensanalysen vil et rettsøkonomisk perspektiv også være sentralt.

*Retts sosiologi* innbefatter rettens påvirkning på samfunnet - Thomas Mathiesen, *Retten i samfunnet; en innføring i rettssosiologi*, 2011. I fremstillingen vil dette fremgå som samfunnsmessige faktorer som blir påvirket av lovverket. Drift av laksefiskeoppdrett er blant annet et begrenset gode, der produksjonen av oppdrettslaks foregår i samfunnets fellesområde. Akvakulturlovverket legger opp til å verne om enkelte samfunnsmessige interesser, som blant annet miljø og kystforvaltning.<sup>3</sup> Konsekvensanalysen vil bero på hvordan dagens produksjonslovverk ivaretar formålene, kontra et eventuelt nytt lovverk.

---

<sup>3</sup> Lov om Akvakultur 17. juni 2005 nr. 79, §1

## 2.0 Produksjonsbegrensningens bakgrunn

### 2.1 Lakseoppdrettsnæringens forhistorie

Fiskeoppdrett er en relativt ny næring i Norge, samtidig som det har utviklet seg til å bli en av landets viktigste eksportnæring. <sup>4</sup> Oppdrettsfisk i Norge ble utviklet allerede på midten av 1800-tallet, men det var først i 1950-årene at næringen fikk virkelig betydning. <sup>5</sup> Anlegg for matfisk har utviklet seg siden 1960-tallet, og oppdrett av laksefisk i sjøvann siden 1970/80-tallet. Samlet har næringen siden den gang sett en enorm vekst basert på lakseoppdrett. <sup>6</sup>

Fremveksten i den norske havbruksnæringen fra 1970-tallet fram i dag har gjort Norge til en stormakt innen oppdrett. Lakseoppdrettsnæringen har gått fra å være en liten attåttnæring til å være en del av Norges nest største eksportnæring. <sup>7</sup> Næringen hadde gjennom oppstartsårene mye motgang i et krevende internasjonalt marked. Med verdens nest lengste kystlinje, har Norge naturgitte forhold som er meget godt egnet for en bærekraftig produksjon av oppdrettslaks. I tillegg gjør Norges unike fjorder at oppdrettere kan drive mer beskyttet produksjon for vær og vind. Havet er rent, oksygenrikt og har temperaturer som laksen vokser godt i.

I 1970 setter brødrene Ove og Sivert Grøntvedt ut 20.000 laksesmolt på Hitra, i det som blir regnet som verdens aller første lakseanlegg på sjøen. De første sikre produksjonstallene man har for lakseproduksjon er fra 1971, da det ble produsert 98 tonn med laks. <sup>8</sup>

Norge er i dag verdens klart største produsent av laksefisk. I dag produseres det årlig rundt en million tonn med oppdrettslaksefisk, altså rundt 200 kilo med laks per innbygger i Norge. <sup>9</sup> Produksjonen er stadig voksende, bare siden 2004 har næringen totalt sett tilnærmet doblet produksjonen. Lønnsomheten innen lakseoppdrettsnæringen har variert mye, men siden 2004 har oppdrettsnæringen overordnet hatt utelukkende overskudd. <sup>10</sup>

---

<sup>4</sup> Fakta om norsk fiskeoppdrett og Cermaq - ForUM for utvikling og miljø, November 6, 2013

<sup>5</sup> Malin Fosse, *Miljøhensyn ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg* (Miljørettslige studier nr. 36. Institutt for offentlig rett, i samarbeid med Unipub ) s.12

<sup>6</sup> Nærings- og fiskeridepartementet, Fiske, fangst og fiskeoppdrett, November 6, 2013

<sup>7</sup> Utenriksdepartementet, 11 Fiskeri, havbruk og marin bioprospektering, November 17, 2011 Underside

<sup>8</sup> En bærekraftig havbrukshistorie, søkt 20. november 2013.

<sup>9</sup> Av Peder Qvale, Vi produserer 200 kilo laks per nordmann - [tu.no/industri](http://tu.no/industri),

<sup>10</sup> Qvale, Vi produserer 200 kilo laks per nordmann - [tu.no/industri](http://tu.no/industri)

## 2.2 De viktigste rettskildene som regulerer akvakulturvirksomheter

Oppdrett av laksefisk reguleres av ulike sektormyndigheter som påvirker næringen gjennom ulike ledd. Akvakultur er definert som ”produksjon av akvatiske organismer”. Med akvatiske organismer forstås vannlevende dyr og planter. Som produksjon regnes ethvert tiltak for å påvirke levende akvatiske organismers vekt, størrelse, antall, egenskaper eller kvalitet”, jf. lov om akvakultur av 17. juni 2005 nr. 79 § 2.

I utgangspunktet reguleres akvakulturvirksomhet først og fremst av akvakulturloven, men den reguleres også av en del andre lover som blant annet: lov om vassdrag og grunnvann (vannressurslova) 24. november 2000 nr. 82, lov om havner og farvann 17. april 2009 nr. 19, lov om planlegging og byggesaksbehandling 27. juni 2008 nr 71, lov om naturens mangfold (naturmangfoldloven) 19. juni 2009 nr. 100, lov om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven) 13. mars 1981 nr. 6, lov om dyrevelferd 19. juni 2009 nr. 97, lov om veterinærer og annet dyrehelsepersonell 15. juni 2001, nr. 75, lov om matproduksjon og mattrygghet (matloven) 19. desember 2003 nr. 124. Dette illustrerer noe av kompleksiteten i oppdrettsregelverket. Bakgrunnen til det komplekse systemet er at akvakultur berører en rekke områder som reguleres av spesialregelverk da dette bedre ivaretar de enkelte hensyn. På enkelte områder er akvakulturloven en delegasjonslov der det oppstilles krav om overholdelse av annet regelverk istedenfor å innta dette i loven.

Akvakultur i Norge drives først og fremst som biologisk matproduksjon i sjøvann. Det drives også akvakultur i ferskvann, samt produksjon av akvakulturdyr til andre formål.<sup>11</sup> Som matprodusent er oppdrettsnæringen avhengig av ideelle miljøforhold og god vannkvalitet. Siden produksjonen gjelder for mat til human konsum, må gjeldende sikkerhetskrav oppfylles. Også hensyn om akvakulturorganismenes helse og velferd bør ivaretas gjennom organismens livsløp. Med dette til grunn, reguleres oppdrettsnæringen av ulike lover og regler som styres av flere departementer og underliggende etater.<sup>12</sup> Disse departementer er blant annet; Nærings og fiskeridepartementet, Miljøverndepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Helse og omsorgsdepartementet, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet og

---

<sup>11</sup> Jon Christian F. Nordrum, Kirsten Berger, Lars Fause, Ingunn B. Gjersvik, Charles Ingebrigtsen, Britt Leikvoll, and Nils Ola Widme, Administrative sanksjoner, reaksjoner og straff i akvakulturloven. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet., 2012 s. 10.

<sup>12</sup> Nordrum, Berger, Fause, Gjersvik, Ingebrigtsen, Leikvoll, and Widme, Administrative sanksjoner, reaksjoner og straff i akvakulturloven. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet. s. 11.



Klima- og forurensningsdirektoratet og Miljødirektoratet. Sektormyndighetenes rolle gjennom akvakulturloven er hovedsakelig knyttet opp til vilkår som fremgår av akvakulturloven, der det kreves vedtak eller uttalelser fra sektormyndighetene. Dette kreves blant annet ved tildeling av akvakulturtillatelse etter akvakulturloven § 6. Oppdretter må her innhente tillatelser fra relevante sektormyndigheter før fiskeridirektoratet kan ta stilling til selve tillatelse søknaden. Sektormyndighetenes kompetanse gjør de til en viktig del av det totale forvaltningsorganet som skal ivareta akvakulturområdene.

Akvakulturloven er også hjemmel for en rekke forskrifter som regulerer akvakultur. For laksefiskoppdrett er særlig laksetildelingsforskriften<sup>13</sup> relevant, da denne regulerer særegne regler som knyttes til laksefisktillatelser. Videre kan det nevnes at akvakulturdriftsforskriften<sup>14</sup> regulerer driften av laksefiskoppdrett. Forskriftene er et viktig verktøy for forvaltningen til å dynamisk utvikle akvakulturregelverket for å best mulig ivareta akvakulturlovens formål og virkeområde.

### 2.2.1 Ivaretagelse av mattrygghet

Som tidligere nevnt, er det viktigste formålet med matfiskproduksjon human konsum. Et spørsmål er derav hvordan dette blir ivaretatt gjennom akvakultur regelverket. Som tidligere nevnt er matloven en sentral del av akvakulturregelverket, av matloven<sup>15</sup> § 1 første ledd fremkommer det at dens primære mål er *å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon*. Det oppstilles herav et hygienekrav til laksefiskoppdrettere. Det følger videre av paragrafens annet ledd at *loven skal fremme god dyrehelse*. Av forarbeidene fremgår det, at det med dette blant annet menes helsespørsmål knyttet til blant annet fisk, da særlig god fôrkvalitet er viktig.<sup>16</sup> Det kan videre nevnes at bekjempelsestiltakene mot alvorlige og smittsomme sykdommer mellom dyr er harmonisert gjennom fiskerihelsedirektivet med bakgrunn i EØS-avtalen.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) 22. desember 2004 nr. 1798

<sup>14</sup> Forskrift om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) 17. juni 2008 nr. 822

<sup>15</sup> Lov om matproduksjon og mattrygghet (matl.) 19. desember 2003 nr. 124.,

<sup>16</sup> Ot.prp.nr.100 (2002-2003) Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)

<sup>17</sup> Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) Om lov om matproduksjon og mattrygghet., s.149.

### 2.2.2 Ivaretagelse av miljøet

Det er klart at akvakultur som all annen produksjon av mat kan ha innvirkning på miljøet. Dette synspunktet kommer tydelig frem av akvakulturlovens formålsbestemmelse, hvor det sentrale hensynet med loven er å sikre at akvakulturvirksomhet i Norge er miljømessig forsvarlig, samt at virksomheten er tilpasset havmiljø og biologisk mangfold.<sup>18</sup> Herav kan det problematiseres hvordan dette fremgår av akvakulturloven. Av § 10 første ledd fremkommer det som hovedregel at *akvakultur skal etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte*. Dette perspektivet gjelder også for akvakulturnæringen som helhet, der dårlig miljøkvalitet kan påvirke de akvatiske organismenes utvikling negativt under produksjon. Dette kan videre føre til negative konsekvenser for produktets kvalitet og pris, samt høye kostnader i form av høy dødelighet og/eller svinn.<sup>19</sup>

Oppdrettsselskap med tildeling av akvakulturtillatelser har tilknytning til plansystemet i lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni 2008 nr. 71. I tilfeller der det vedtas plan for videre planlegging med hjemmel i plan- og bygningsloven, kan det medføre begrensninger på hvilke områder som kan brukes til oppdrettsvirksomhet kan bruke, både på land og vann.<sup>20</sup>

Dersom oppdrettsvirksomheten har drift i sjø, stilles der krav om tillatelse etter havne- og farvannsloven.<sup>21</sup> Loven skal først og fremst legge til rette for *“god fremkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet i samsvar med allmenne hensyn og hensynet til fiskeriene og andre næringer”*.<sup>22</sup>

### 2.3 Historisk utvikling av akvakulturregelverket

Den første loven for akvakultur ble innført i 1973, og var en midlertidig lov av 8. Juni 1973 om bygging, innredning, etablering og utvidelse av anlegg for klekking av rogn og oppdrett

---

<sup>18</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 43.

<sup>19</sup> Nordrum, Berger, Fause, Gjersvik, Ingebrigtsen, Leikvoll, and Widme, Administrative sanksjoner, reaksjoner og straff i akvakulturloven. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet. s. 12.

<sup>20</sup> Nordrum, Berger, Fause, Gjersvik, Ingebrigtsen, Leikvoll, and Widme, Administrative sanksjoner, reaksjoner og straff i akvakulturloven. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet. s. 12.

<sup>21</sup> Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven) 17. april 2009 nr. 19.,

<sup>22</sup> Per Vidar Nilsen. Lovkommentar ved § 1 i Lov om havner og farvann 17. april 2009 nr. 19.

av fisk.<sup>23</sup> Loven innførte krav om tillatelse for nye aktører, hvor betingelsene for tillatelsene var at anlegget ikke ville føre til risiko for forurensning eller sykdomsspredning. I tillegg måtte anlegget ikke være uheldig plassert. I 1978 ble det etter massiv etterspørsel etter laksefisktillatelser innført regler om tildelingsrunder for tillatelser med utlysning og tildeling etter søknad.<sup>24</sup> Dette var starten på produksjonsbegrensning innen laksefiskoppdrett, ved at det nå ikke var mulig å få tillatelse for laksefiskoppdrett før en det var tildelingsrunde.

### 2.3.1 Dagens lov

Den gjeldende lov i dag er Akvakulturloven, som erstattet loven av 1985 og loven av 2000, jf. akvakulturloven § 35.<sup>25</sup> Bakgrunnen for lovforslaget om dagens akvakulturlov var blant annet at erfaringer med at daværende lov om oppdrett ikke klarte å tilrettelegge for optimalisering og utvikling av potensiell *verdiskapning* i oppdrettsnæringen på en tilfredsstillende måte. Det var derfor behov for en lov *”som i større grad legger til rette for en framtidsrettet næringsutvikling og som gir mer tidsriktige rammer for utøvelse av offentlig forvaltning”*.<sup>26</sup> Dessuten la Fiskeri- og kystdepartementet med lovforslaget fokus på fire satsingsområder; *vekst og nyskaping, forenkling for næring og forvaltning, miljø- og tidsriktig regime, samt forholdet til andre brukerinteresser i kystsonen* – en enda større og mer effektiv arealutnyttelse.<sup>27</sup> For å sikre miljøhensyn og arealinteresser var lovforslaget ment å gi klarere og mer synlig rettsgrunnlag for å nå disse målene.<sup>28</sup>

## 2.4 Formål og virkeområde for akvakulturloven

Det er fastslått i formålsparagrafen til akvakulturloven at bærekraftig utvikling skal sette overordnede rammer for oppdrettsvirksomheten jf. §1.

Med bærekraftig utvikling menes at *”forvaltningen av næringen skal skje på en måte som sikrer at næringen tilpasses hensynet til det marine biologiske mangfoldet og havmiljøet”*.

Videre er det angitt at *”Miljøhensynet i loven er vidt og dekker både forurensning og økologiske effekter”*. Bærekraftig utvikling omfatter også *”hensynet til hvordan*

---

<sup>23</sup> Midlertidig lov om bygging, innredning, etablering og utvidelse av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk 8. juni 1973 nr. 48,

<sup>24</sup> laksefakta.no, Norsk havbrukshistorie (2014)

<sup>25</sup> Lov om Akvakultur 17. juni 2005 nr. 79

<sup>26</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.9

<sup>27</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.9

<sup>28</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.49

*akvakulturnæringen kan tilpasses hensynet til andre samfunnsinteresser i kystsonen samt hensynet til folkehelse, fiskehelse og –velferd”.<sup>29</sup>*

Formålet om lønnsomhet og konkurransekraft betyr at ”Loven skal legge til rette for at akvakulturnæringen skal kunne skape verdier og selv ha ressurser til videre utvikling”.<sup>30</sup>

Lønnsomhet omfatter både samfunnsøkonomisk og bedriftsøkonomisk lønnsomhet.<sup>31</sup>

Lønnsomhet fremmes også gjennom “lovens prinsipper for overføring og pantsettelse av tillatelser, som kan bidra til bedre kapitaltilgang og forutsigbarhet for aktørenes juridiske disposisjoner over tillatsen”.<sup>32</sup> Hensynet bak konkurransekraft indikerer blant annet at ”Loven tar sikte på å bidra til bedre rammebetingelser for næringen i et internasjonalt perspektiv”. Det omfatter også at ”Videre vil valg av virkemidler for utvikling og tilsyn med produksjonen være bestemmende for næringens forretningsmessige handlerom og evne til tilpasning”.<sup>33</sup>

Hensynet bak verdiskapning på kysten innebærer et overordnet mål om å bidra til økonomisk utvikling, hovedsakelig i kystarealene. Dette gjelder for flere aktiviteter enn de som faller inn under begrepet *kystnæring*. Eksempelvis vil oppdrett i ferskvann i innlandet også være inkludert.<sup>34</sup>

Akvakultur er en næring som påvirker miljøet, og akvakulturloven setter et ytre rammeverk for utøvelse av forretningen. Loven konstruerer derfor rammer for fiskeoppdretternes ytterligere vekst, gjennom forsvarlig forvaltning av nasjonale interesser som miljø og anvendelse av kystområdene. Det er derfor svært viktig at reglene blir overholdt, for å ivareta de allmenne interessene.<sup>35</sup> Hovedsakelig er akvakulturlovens virkeområde basert på et utgangspunkt om at alle handlinger som er aktuelle i forhold til de miljø- og arealhensyn som

---

<sup>29</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.53

<sup>30</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.53

<sup>31</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.10

<sup>32</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.53

<sup>33</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.53

<sup>34</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.54

<sup>35</sup> Jon Christian F. Nordrum, Kirsten Berger, Lars Fause, Ingunn B. Gjersvik, Charles Ingebrigtsen, Britt Leikvoll, and Nils Ola Widme, Administrative sanksjoner, reaksjoner og straff i akvakulturloven. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet. 2012, 9.

loven skal sikre, omfattes av lovverket.<sup>36</sup> Virkeområdet kan deles inn i to områder etter loven; *saklig virkeområde* og *geografisk virkeområde*.

*Saklige virkeområder* for loven er avgrenset ved ”*produksjon av levende akvatiske organismer*”, Jf. § 2 (1) 1. pkt. Som lovkommentar i forhold til dette, mener Per V. Nilsen at håndtering av organismer ved eller etter slakting i hovedsak vil følge annet lovverk. All virksomhet som faller inn under produksjon av akvatiske planter og dyr, vil derimot omfattes av loven, herunder håndtering av død fisk som ledd i produksjonen. Med ”*produksjon*” menes ”*ethvert tiltak for å påvirke levende akvatiske organisms vekt, størrelse, antall, egenskaper eller kvalitet*”, Jf. 3. pkt.

Geografiske virkeområdet for akvakulturloven er ”landterritoriet og i territorialfarvannet” Jf. § 3 (1) bokstav a, ”*i jurisdiksjonsområder etablert i medhold av lov om Norges økonomiske sone*” jf. bokstav b, samt ”*kontinentalsokkelen*”, jf. bokstav c. Loven gjelder imidlertid ikke Svalbard og Jan Mayen, jf. (2). Ettersom akvakulturloven har virkeområde både på landterritoriet og i territorialfarvannet, gjelder den for fiskeoppdrett både i sjø og i ferskvann.<sup>37</sup>

### **3.0 Produksjonsbegrensning ved tildeling, drift og overdragelse/opphør av akvakulturvirksomhet**

Produksjonsbegrensning er altså en betegnelse på rettslige faktorer som regulerer produksjon av norsk oppdrettslaksefisk. Regelverket kan deles inn i tre hoveddeler; regelverk som regulerer *tildeling*, *regelverk som regulerer drift*, og *regelverk som regulerer overdragelse/opphør*. I dette kapittelet redegjøres det for hvilke rettslige faktorer som er produksjonsbegrensende for oppdrett av norsk laksefisk i de ulike nevnte hoveddelene (altså de lege lata) og hvordan dette regelverket virker produksjonsbegrensende. Oppstillingen er gjort med bakgrunn i at det er en hensiktsmessig fremstilling av konsesjonsregelverk.

---

<sup>36</sup> Nordrum, Berger, Fause, Gjersvik, Ingebrigtsen, Leikvoll, og Widme, Administrative sanksjoner, reaksjoner og straff i akvakulturloven. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet s.31

<sup>37</sup> Fosse, *Miljøhensyn ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg* s.14

### 3.1 Produksjonsbegrensning ved *tildeling* av akvakulturtillatelser for oppdrett av laksefisk i sjøvann

Tildelingsfasen er den første av de tre fasene av regelverket som regulerer oppdrettsvirksomhet. Produksjonsbegrensning i tildelingsfasen rører ved rammevilkårene for ervervelse av rettighetene til å bedrive oppdrettsvirksomhet. Det overordnede spørsmålet for kapitlet er hvilke rettslige faktorer som virker produksjonsbegrensende i tildelingsfasen av laksefisktillatelser.

Det første spørsmålet som stilles er dermed hva som kreves for å tilegne seg rettigheten for å drive oppdrett av laksefisk.

Av akvakulturloven<sup>38</sup> § 4 annet ledd fremkommer det at ingen kan drive oppdrett av akvatiske organismer ”uten å være registrert som innehaver av akvakulturtillatelse i akvakulturregisteret”. Det oppstilles derav et krav om akvakulturtillatelse (konsesjon) for å kunne drive oppdrett etter akvakulturloven. Dette fremkommer også av forarbeidene til akvakulturloven som påpeker at ”*virksomhet uten tillatelse er forbudt, og at en tillatelse representerer i denne sammenheng et individuelt unntak fra et generelt forbud*”.<sup>39</sup>

Videre fremkommer det av akvakulturloven § 5 første ledd at tildelt akvakulturtillatelse gir rett til produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter). For å drive oppdrett er man altså avhengig av en eller flere lokaliteter i tillegg til tildelt akvakulturtillatelse.

Det er derfor på det rene at det kreves akvakulturtillatelse for laksefisk, og en eller flere lokaliteter tillatelsen er knyttet opp mot (geografisk område) for å drive oppdrett av laksefisk. Tillatelse og lokalitet vil bli behandlet i hvert sitt underkapittel for å gjøre fremstillingen oversiktlig.

---

<sup>38</sup> Lov om Akvakultur 17. juni 2005 nr. 79

<sup>39</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.31

### 3.1.1 Antallsbegrensning av tillatelser

Under dette punktet vil det redegjøres for spørsmålet om den produksjonsbegrensende virkningen av regelverket for tildeling av tillatelser. I akvakulturloven finnes en særregel for tillatelser til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret, jf. § 7 (1). Paragrafen åpner for at departementet kan gi forskrift om "*antall tillatelser som skal tildeles*", "*geografisk fordeling av tillatelser*", "*prioriteringskriterier*", "*utvelgelse av søkere og vederlag*" jf. loven §7 (1), bokstav a) til e). Til forskjell fra andre typer akvakulturtillatelser åpnes det altså opp for antallsbegrensning av laksefisktillatelser.

Dette fremkommer av laksetildelingsforskriften § 14 første ledd at Departementet bestemmer når tillatelser til akvakultur av matfisk i sjøvann skal tildeles og den geografiske fordelingen av disse.

Med dette forstås at det er *Departementet* som bestemmer tidspunktet for tildeling av tillatelser, antallet som skal tildeles og hvor i Norge de skal deles ut. Hva som kan virke uklart er definisjonen av *matfisk i sjøvann*. Dette er imidlertid definert i laksetildelingsforskriften § 4 bokstav e) der *matfisk* forstås som fisk som produseres med sikte på slakting til konsum og som ikke kommer inn under definisjonen av settefisk eller stamfisk.

I Laksetildelingsforskriften § 14 annet ledd fremgår det videre at departementet kan fastsette "*nærmere vilkår og kriterier*" for tillatelsene. Kriteriene for ervervelse av tillatelse kan altså variere for hver tildeling dersom departementet fastsetter dette.

Det er altså klart at regelverket legger opp til produksjonsbegrensning av lakseoppdrettsnæringen i form av antallsbegrensningen for laksefisketillatelser. Dette kan da virke produksjonsbegrensende i tildelingsfasen da muligheten til ervervelse av tillatelse er begrenset av når og hvor tillatelsene tildeles. Et sentralt spørsmål videre for å definere omfanget av produksjonsbegrensning innen laksefiskoppdrett i sjøvann er hvor ofte tildeling av tillatelser foregår.

Dette fremkommer imidlertid ikke klart av regelverket og departement bestemmer skjønnsmessig hvordan dette foregår. Laksetildelingsforskriften § 16 første ledd nevner dog at vederlag for tillatelser fastsettes for den enkelte *tildelingsrunde*.

Dette viser at tillatelser blir tildelt i tildelingsrunder. Ser man videre hen til forskriftsverket er det utformet forskrifter for hver enkelt tildelingsrunde av laksefisketillatelse. Den siste tildelingsrunden var i 2013<sup>40</sup> der departementet skal dele ut 45 tillatelser i løpet av første halv år av 2014. På starten av 2000 tallet var det tilnærmet årlige tildelingsrunder for laksefisketillatelser,<sup>41</sup> mens antallet har de siste årene blitt redusert. Tildelingsrunden i 2013 er den første siden 2009. Antallet av tillatelser som tildeles har også vært synkende i den siste runden, med 45 tillatelser (2014) mot 60 (2009). I de senere tildelingsrundene har det også vært svært stor søkermasse. Den siste tildelingsrunden som fortsatt pågår er det 45 tillatelser som skal deles ut blant 254 søkere.<sup>42</sup> Dette illustrerer hvor ettertraktet laksefisketillatelse er, og indikerer at antall tildelte tillatelser hadde vært signifikant høyere om det ikke hadde eksistert antallsbegrensning. Laksefisketillatelser har stor verdi og er et knapphetsgode kun noen få innehar. Dette indikerer klart at rettsreglene som åpner opp for antallsbegrensning er et produksjonsbegrensende for oppdrett av laksefisk. Med bakgrunn i dette er det videre relevant å undersøke grunnlaget for antallsbegrensning av laksefisketillatelser, og hva som derav laksefisketillatelser til et knapphetsgode som drives på allmenhetens område.

Av forarbeidene<sup>43</sup> til akvakulturloven fremkommer det at antallsbegrensningen på tillatelser til laks og ørret er en *tildelingspraksis* spesielt for denne type tillatelser. Grunnlaget til begrensningene i antall tillatelser på laks og ørret er *ikke en konsekvens av kravet om tillatelse, men en politisk beslutning om å begrense antallet nye tillatelser*.<sup>44</sup> Bakgrunnen til begrensning av antall nye laksefisketillatelser likevel drøftet nærmere i forarbeidene. Det presiseres at interessen for disse tillatelsene er meget stor og at antallsbegrensning har vært et sentralt virkemiddel for å utvikle kystregioner med bakgrunn i at loven åpner opp for ”*geografisk fordeling av tillatelser*”. Et annet hensyn som nevnes er at antallsbegrensning til en viss grad kan medføre en produksjonsvekst tilpasset markedet.<sup>45</sup>

---

<sup>40</sup> Forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvann i 2013, Juni 24, 2013

<sup>41</sup> Fiskeri- og kystdepartementet, St.prp nr. 1 Tillegg nr. 4 (2008-2009), November 7, 2008 Stortingsproposisjon

<sup>42</sup> Søkjarliste - grøne løyve (oppdatert 6. oktober 2013),

<sup>43</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.31

<sup>44</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.31

<sup>45</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.17



Reelle hensyn tilsier også at det bør være en forsvarlig forvaltning av laksefisketillatelser ettersom laksefiskoppdrett utøves på allmennhetens sjøarealer. Oppdrett av laksefisk kan påvirke miljøet på samme måte som annen matproduksjon. Det har de siste årene vært svært lønnsomt å drive laksefiskeoppdrett, og produksjonen av laksefisk har tilnærmet doblet seg det siste tiåret. Det er derav viktig at miljøet blir ivaretatt på en forsvarlig måte ved at tildelingen av laksefisketillatelser skjer gjennom tildelingsrunder på de tidspunkter og på de kriterier som departementet bestemmer jf. laksetildelingsforskriften § 14, første ledd. Dette kan bidra til å sikre en dynamisk utvikling tilpasset de rådende miljømessige forhold. Et annet hensyn som tilsier en fornuftig forvaltning av laksefisketillatelser er laksefiskeoppdrett sin meget dominerende posisjon i norsk eksportindustri. Oppdrett av laksefisk er en del av Norges nest største eksportnæring (Sjømateksport) og den klart største akvakulturnæringen. Ved å sikre en markedsrettet tildeling av laksefisketillatelser, er det lettere å ivareta de økonomiske verdiene som ligger i oppdrett av laksefisk.

Laksefisketillatelser er altså antallsbegrenset for å dynamisk kunne framdrive en økonomisk lønnsom næring. Antallsbegrensningen gjør også at staten kan utvikle næringsliv i kystsamfunnene der departementet geografisk ønsker utvikling slik det fremkommer av forarbeidene til akvakulturloven.<sup>46</sup>

Fremstillingen ovenfor viser klart at dagens rettsregler for tildeling av laksefisketillatelser virker produksjonsbegrensende. Det er forbudt å drive oppdrett av laksefisk uten tillatelse, og det oppstilles dermed et krav om tillatelse. Videre medfører antallsbegrensningen av laksefisketillatelser at tillatelsene utelukkende deles ut i tildelingsrunder som departementet fastsetter. Geografisk fordeling og vilkår for å erverve tillatelser i tildelingsrundene fastsettes skjønnsmessig av departementet i hver enkelt tildelingsrunde.

### **3.1.2 Lokalitetsklarering (tillatelse til å drive på en bestemt lokalitet)**

I denne delen vil det redegjøres for de rettsregler som kommer til anvendelse ved lokalisering av lakseoppdrett på en bestemt lokalitet,<sup>47</sup> og deres produksjonsbegrensende virkning ved

---

<sup>46</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.17

<sup>47</sup> Ofte omtalt som lokalitetsklarering eller tillatelse på lokalitetsnivå

oppdrett av laksefisk. Det sentrale er hvilke fastsatte begrensninger på lokaliteter som kan virke produksjonsbegrensende.

Alle laksefisktillatelser skal være knyttet til en eller flere lokaliteter. Dette fremkommer av akvakulturloven § 5 første ledd, som sier at en "*Akvakulturtillatelsen gir rett til produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter), med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang*".

Det er altså ikke mulig å produsere laksefisk uten å ha tillatelsene (omtalt i pkt. 3.1.1 ovenfor) knyttet til en lokalitet. Lokalitet er definert i laksetildelingsforskriften § 4 bokstav d) som et "*geografisk avgrenset område, enten på land eller i vann, der det søkes om eller er gitt tillatelse til akvakultur*".

Det fremkommer av laksetildelingsforskriften § 29 første ledd første punktum at en lokalitet må ha en *klarering* for å kunne nyttes til oppdrett av laksefisk. Med klarering menes det at lokaliteten oppfyller og har blitt gitt godkjennelse av ulike sektormyndigheter etter de generelle kravene til lokalitetsklarering i laksetildelingsforskriften § 30. Det er imidlertid ikke noe krav til å få lokaliteten klarert selv om vilkårene til lokalitetsklarering er oppfylt da dette er underlagt forvaltningens skjønn. En teoretisk produksjonsbegrensende virkning av dette vil være at en kan få tildelt tillatelse uten at en er sikret lokalitetsklarering og mulighet for å ta i bruk den tildelte tillatelsen. Dette vil si at regelverket for tildeling av lokaliteter er en mulig produksjonsbegrensende faktor om det blir tildelt tillatelser uten at det i etterkant blir gitt klarering for å lokaliteten den skal knyttes opp mot. For aktører som allerede innehar en eller flere klarerte lokaliteter er det mulig å tilknytte ny laksefisktillatelse til disse/denne uten å klarere lokaliteten/e på nytt. Dette kommer imidlertid fremstillingen nærmere inn på i driftfasekapittelet, pkt.3.2.2 nedenfor.

Det fremkommer videre av laksetildelingsforskriften § 29 annet punktum at *lokalitetsklareringen skal knyttes til en eller flere tillatelser eller tilsagn om tillatelse*. Annet punktum viser til et krav om tillatelse eller løfte (tilsagn) om tillatelse for å kunne klarere en lokalitet. Det er derav ikke mulig å klarere lokaliteter til oppdrett av laksefisk uten å ha laksefisktillatelser eller blitt gitt løfte (tilsagn) om tillatelse.

### 3.1.3 Konklusjon

I tildelingsfasen er den klare hovedregel at ingen kan drive oppdrett av laksefisk uten tillatelse. Foruten tillatelse kreves det en eller flere klarerte lokaliteter som tillatelsen er knyttet opp mot. Hva gjelder produksjonsbegrensning er det antallsbegrensning for tillatelser, dette tildeles i tildelingsrunder hvor nærmere geografiske tildeling og vilkår for tillatelse er fastsatt av departementet. Det er stor etterspørsel av laksefisketillatelser der det er klart at antallsbegrensningen er en produksjonsbegrensende faktor for oppdrett av laksefisk. Krav om lokalitetsklarering kan også være produksjonsbegrensende ved at tilsagn om tillatelse må foreligge før en eventuell lokalitetsklarering kan foreligge.

## 3.2 Produksjonsbegrensning ved *drift* av akvakulturtillatelser for oppdrett av laksefisk i sjøvann

Oppdrettsvirksomhet er underlagt en rekke regler som regulerer driften av virksomheten. Det overordnede spørsmålet i dette kapitlet er hvilke rettsregler som virker produksjonsbegrensende i driftsfasen av oppdrettsvirksomhet med laksefisketillatelser.

Ettersom det er krav om tillatelse og lokalitetsklarering for å bedrive oppdrett, er det naturlig her som i tildelingsfasen å se på hvilke begrensninger lovverket oppstiller for laksefisketillatelser og lokalitetsklarering. Her som foregående, er det hensiktsmessig å dele tillatelse og lokalitet i forskjellige kapitler da dette gjør fremstillingen mer oversiktlig.

### 3.2.1 Tillatelse – avgrensning

I akvakulturloven § 4 (2) fremkommer det at en akvakulturtillatelse gir rett til produksjon av bestemte arter på et gitt geografisk område (lokalitet), *med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang*”. Det første spørsmålet blir her om det foreligger *fastsatte begrensninger* ved selve driften av en laksefisketillatelse i sjøvann som virker produksjonsbegrensende.

Det rettslige utgangspunktet er her laksetildelingsforskriften § 15. Av første ledd fremkommer den rettslige hovedregelen at en standard laksefisketillatelse *av matfisk i sjøvann*

*begrenses til en biomasse på inntil 780 tonn.* I annet ledd er det imidlertid et unntak for laksefisktillateser tildelt i Troms og Finnmark hvor biomassegrensen er på *inntil 900 tonn.*

*Inntil* indiker at det også kan tildeles tillatelser med lavere biomassegrense en nevnte i paragrafen. Det viser også til at biomassegrensen har en maksimalgrense som ikke kan overstiges. Dette fremgår også av akvakulturdriftsforskriften § 47 (1) der det fremkommer at biomassen per tillatelse ikke skal overstige den maksimalt tillatte biomassen som følger av tillatelsen.

Det fremtrer ikke klart av paragrafen hva som menes med *biomasse*. Dette er imidlertid beskrevet i laksetildelingsforskriften § 4 bokstav c. Der *biomasse* beskrives som *den til enhver tid stående mengde av levende fisk (målt i kilo eller tonn).*

Det faglige uttrykket som brukes for tillatt biomasse er *MTB*. Dette står for maksimal tillatt biomasse, hvorpå MTB grensen avgjør for hvor mange tonn fisk innehaver av tillatelsen kan ha stående i sjøen til enhver tid.<sup>48</sup> Hva gjelder Troms og Finnmark har det vært en økning i tillatt biomasse per tillatelse. I 2011 ble det gitt åpning for kapasitetsøkning for innehavere av laksefisketillatelse i Troms og Finnmark, mot betaling av et vederlag. Biomasse økningen var på 5 % fra 900 tonn til 945 tonn. Dette var noe samtlige aktører benyttet seg av, med bakgrunn i at laksefisken vokser senere i Troms og Finnmark på grunn av lavere sjøtemperaturer.<sup>49</sup>

Det er derav klart at en laksefisk tillatelse har en produksjonsbegrensning som ikke kan overstiges under driften av tillatelsen. Sammenholdt med antallsbegrensningen som ble gjennomgått i *kapittel 3.1.1* vil antall tillatelser tildelt den enkelt oppdretter multiplisert med biomassegrensen (MTB) for hver enkelt tillatelse danne en total produksjonskapasitet for den enkelte oppdretter. Hvordan denne biomassegrensen skal fastsettes for den enkelt oppdretter er særskilt regulert og vil gjennomgås nedenfor.

---

<sup>48</sup> Ragnar Nystøyl, Jan Petter Kosmo, Lars Liabø, and Ruth Kongsvik Brandvik, Rapport:Produksjonsreguleringer i havbruk. Tilleggsutdedning - Rullerende gjennomsnittlig MTB (Kantali Analyse, SINTEF Fiskeri og Havbruk August 2013) s.52.

<sup>49</sup> Nystøyl, Kosmo, Liabø, and Kongsvik Brandvik, Rapport:Produksjonsreguleringer i havbruk. Tilleggsutdedning - Rullerende gjennomsnittlig MTB s.14

### 3.2.1.1 Konsernbiomasse

I akvakulturdriftsforskriften<sup>50</sup> § 48 finnes regler for felles biomassetak for konsern. Definisjonen av konsern etter denne bestemmelse følger av regnskapsloven<sup>51</sup> § 1-3. I første ledd fremkommer det at et morselskap og et eller flere datterselskaper utgjør til sammen et konsern. Etter § 47 i akvakulturdriftsforskriften kan biomassen *”per akvakulturtillatelse (...) ikke overstige den maksimalt tillatte biomassen som følger av tillatelsen”*. Paragraf 48 åpner derimot for at et konsern kan søke Fiskeridirektoratet om å nytte alle tillatelser av samme sort og med samme art til et *”felles biomassetak (...) innenfor en av Fiskeridirektoratets regioner”*. Fiskeridirektoratets regioner er inndelt i fem regioner som baserer seg på nærliggende fylker langs kysten.

Akvakulturdriftsforskriften § 48 a regulerer interregionalt biomassetak. Nærmere bestemt innehavere som videreforedler en høy andel av egenprodusert fisk får mulighet til et interregionalt biomassetak. Dette betyr at et selskap kan utnytte tillatelser utstedt i en av Fiskeridirektoratets regioner i en annen omliggende region, til tross for det alminnelige forbudet mot dette i akvakulturdriftsforskriften § 47 og § 48 og laksetildelingsforskriften<sup>52</sup> § 33.<sup>53</sup>

Konsernbiomasse gir oppdretter mulighet til å fleksibelt utnytte tildelte tillatelser og MTB innenfor sine lokaliteter som er geografisk spredd. Lokalitetens tildelte MTB vil derav ofte kunne sette produksjonsbegrensning for den enkelte lokalitet og ikke tildelte laksefisktillatelser, hvordan lokalitetene spiller en rolle i produksjonsbegrensningen innen produksjon av laksefisk, er nærmere forklart i lokalitetskapittelet.

Totalt sett fremtrer det klart at tillatelsens biomassegrense er produksjonsbegrensende for tillatelsen. Videre er det klart at dette sammenholdt med antallsbegrensningen i tildelingsfasen danner et produksjonstak for norsk laksefiskeoppdrett.

---

<sup>50</sup> Forskrift om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) 17. juni 2008 nr. 822,

<sup>51</sup> Lov om årsregnskap m.v. (regnskapsloven) 17. juli 1998 nr. 56,

<sup>52</sup> Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) 22. desember 2004 nr. 1798,

<sup>53</sup> Jon Christian F. Nordrum, Kirsten Berger, Lars Fause, Ingunn B. Gjersvik, Charles Ingebrigtsen, Britt Leikvoll, and Nils Ola Widme, Administrative sanksjoner, reaksjoner og straff i akvakulturloven. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet., 2012 18.

Om et konsern (eller selskap) innehar flere tillatelser, er det imidlertid mulig å samle alle tillatelsen til en konsern- eller selskapsbiomasse. Dette gjelder likevel som hovedregel bare for tillatelser tildelt innenfor den samme av Fiskeridirektoratets regioner. For selskaper som videreforedler høy andel av egen fisk, kan det søkes om felles biomassetak innenfor to av regionene som grenser til hverandre.

### 3.2.2 Lokalitetsklarering

Spørsmålet vedrørende lokalitetsklarering, blir om rettsreglene som regulerer dette virker produksjonsbegrensende.

Som gjennomgått i *kapittel 3.1.2* er det er på det rene at laksefisketillatelser må være knyttet opp mot en klarert lokalitet jf. laksetildelingsforskriften § 29. Lokalitetsklarering innebærer at lokaliteten oppfyller de faglige vilkårene, og er gitt nødvendige tillatelser av ulike sektormyndigheter etter de generelle kravene til lokalitetsklarering i laksetildelingsforskriften § 30.

En klarert lokalitet vil også få en fastsatt maksimal tillatt biomasse (MTB) slik som hver enkelt av tillatelsene jf. pkt. 3.2.1 over. Denne grensen vil bero på antall tillatelser som lokaliteten er *klarert* for, hvor det i tilfeller der det er klarert to tillatelser av 780 tonn på en lokalitet vil denne lokaliteten eksempelvis ha en MTB grense på 1560 tonn. Der er likevel viktig å skille mellom tillatelsens MTB, altså tillat biomasse for hver enkelt av laksefisketillatelsene, og MTB for den enkelte lokaliteten, da dette er to svært forskjellige reguleringer. Bakgrunnen til dette er at tillatt å *knytte* (laksefisketillatelsen er registrert i akvakulturregisteret på lokaliteten<sup>54</sup>) opp flere tillatelser opp mot en allerede *klarert* lokalitet uten å klarere lokaliteten for flere tillatelser og derav større lokalitetsbiomasse. MTB Dette vil med andre ord tilsi at laksefisketillatelsene ikke utelukkende kan brukes fullt ut på lokaliteten. For å illustrer dette kan det tas utgangspunkt i en lokalitet som er *klarert* for to tillatelser. Denne lokaliteten vil da ha en lokalitets MTB grense på 1560 tonn som nevnt over, om det så blir knyttet en ekstra tillatelse til denne lokaliteten vil laksefisketillatelse MTB indikere at det er lov å ha stående biomasse på tre ganger 780 altså 2340 tonn. Lokalitets MTBen indikerer imidlertid at det ikke er lov å ha mer en 1560 tonn biomasse stående på

---

<sup>54</sup> Fiskeridirektoratet, Register over akvakulturtillatelser, Januar 1, 2014

lokaliteten ettersom den ikke er *klarert* for mer en dette. Oppdretteren vil i dette tilfellet inneha tre laksefisktillatelser som er *knyttet* opp mot lokaliteten og derav tillater stående biomasse på 2340 tonn, men lokaliteten vil være produksjonsbegrensende til 1560 tonn med bakgrunn i at lokaliteten kun er *klarert* for to laksefisktillatelser. Videre blir derav spørsmålet om dette kan virke produksjonsbegrensende for oppdrett av norsk laksefisk.

Lokalitets MTB er altså avhengig av hvor mange laksefisktillatelser som den aktuelle lokaliteten er klarert for, ikke antall laksefisktillatelser *knyttet* til lokaliteten. For å *klarere* en lokalitet er det første kravet at oppdretteren innehar en laksefisketillatelse eller tilsagn om laksefisktillatelse jf. laksetildelingsforskriften § 29 første ledd annet punktum.

Videre søker oppdretteren om en lokalitetsklarering jf. laksetildelingsforskriften § 30. Når oppdretteren søker om lokalitetsklarering søker han om å få lokaliteten klarert for et visst antall av laksefisk tillatelsene han innehar eller har fått tilsagn om. Vilåårene for lokalitetsklareringen fremkommer av laksetildelingsforskriften § 30, og klareringen avgjør hvor mange laksefisktillatelser som kan *klareres* for hver enkelt lokalitet.

Det er flere hensyn som avgjør hvor mange laksefisktillatelser en lokalitet kan bli klarert for, de generelle vilåårene oppstilles i laksetildelingsforskriften § 30 bokstav a) til d). Flere av vilåårene kan være bestemmende for hvor mange laksefisktillatelser den enkelte lokalitet kan klareres for. Et sentralt vilår er imidlertid kravet til “*miljømessig forsvarlige*” lokaliteter, jf. laksetildelingsforskriften § 30 bokstav a.<sup>55</sup> Her er det fylkesmannen som er statlig miljømyndighet og gir uttalelser om miljøinteresser. Selv om uttalelsen ikke er bindende for fylkeskommunen, danner den et faglig grunnlag for fylkeskommunens evaluering jf. laksetildelingsforskriften § 31. Uttalelser vedrørende det biologiske mangfoldet er dog hensyntatt gjennom utslippstillatelser gitt av miljøvernmyndighetene.<sup>56</sup>

Dersom antallet laksefisktillatelser oppdretteren søker om å *klarere* på lokaliteten ikke oppfyller vilåret til *miljømessig forsvarlig lokalitet* vil han enten måtte redusere antallet laksefisktillatelser for lokaliteten, eller søke på et annet geografisk område. Dette vil bero på

---

<sup>55</sup> Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) 22. desember 2004 nr. 1798

<sup>56</sup> Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurl.) 13. mars 1981 nr. 6.

grunnlaget for avslaget. Men det fremtrer klart at dette kan være produksjonsbegrensende ettersom oppdretteren kan måtte redusere antallet laksefisktillatelser i lokalitetsklareringen for så å *knytte* flere laksefisktillatelser en de lokaliteten er *klarert* for opp om lokaliteten. Oppdretteren kan dermed ikke bruk laksefisketillatelsene sine fullt ut.

Det er imidlertid svært vanlig at oppdrettere ikke har klarert alle laksefisktillatelsene sine mot en lokalitet. De fleste oppdretter har flere lokaliteter der de klarere tillatelsene. Hver enkelt tillatelse kan *klareres* for flere lokaliteter, dette fremkommer av laksetildelingsforskriften § 34, hovedregelen er at *fire* lokaliteter kan være klarert for *én* akvakulturtillatelse. Dersom to eller flere tillatelser er klarert på samme lokalitet, kan disse knyttes sammen til *seks* lokaliteter samlet. Dersom et interregionalt biomassetak er innvilget jf. akvakulturdriftsforskriften § 48 a, kan samtlige av akvakulturtillatelsene være klarert på totalt *åtte* lokaliteter. Ved søknad om *utvidelse* av allerede klarert lokalitet, må det innhentes ny klarering etter laksetildelingsforskriften § 30 annet ledd jf. §29.

Denne fleksible lokalitet struktureres sammen med konsernbiomassetak der alle laksefisktillatelsene er samlet under et biomasse tak, medfører at oppdrettere med flere laksefisktillatelser fleksibelt kan veksle mellom lokaliteter for å unngå å overskride lokalitetens MTB på den enkelte lokaliteten.

I laksetildelingsforskriften § 33 fremkommer det imidlertid som hovedregel et forbud mot å *klarere* lokaliteter i en annen av *Fiskeridirektoratets regioner* en der laksefisketillatelsen er *hjemmehørende*. Dette indikere at laksefisketillatelsene er geografisk begrensende for hvor oppdretteren kan klarere lokalitet, videre blir spørsmålet om dette kan virke produksjonsbegrensende.

Det er klart at i enkelte av *Fiskeridirektoratets regioner* har oppdrett foregått lenger en i andre. Dette gjelder spesielt på Vestlandet hvor lakseoppdrett har sin opprinnelse i Norge. Det er derav vanskeligere å finne gode lokaliteter der en blant annet Troms og Finnmark hvor oppdrett etablert er mindre etablert. Dette er ikke per dags dato særlig produksjonsbegrensende for oppdrett av laksefisk men knapphet på naturresurser kan bli det i fremtiden. Da kan den geografiske tilknytningen som lokalitet og tillatelse må være produksjonsbegrensende.



### 3.2.3 Konklusjon produksjonsbegrensninger under drift – tillatelse og lokalitet

Maksimalt tillatt biomasse per tillatelse med antallsbegrensningen på laksefisktillatelser er produksjonsbegrensende i driftsfasen fordi de begrenser mengden fisk oppdretteren kan ha i sjøen til enhver tid. Lokalitetsklarering kan også virke produksjonsbegrensende da det også settes et eget maksimalt tillatt biomassetak for lokalitetene. Lokalitetene er likevel ikke antallsbegrenset, så produksjonsbegrensningen her beror sannsynligvis mer på knappet på område hvor lokalisering kan skje.

### 3.2.4 Sanksjoner ved overtredelse av produksjonsbegrensning

Biomasseoverskridelse på tillatelse og lokalitetsnivå kan være gjenstand for både for straff og administrative sanksjoner.<sup>57</sup> Å sanksjonere overskridelse av nevnte regelverk bidrar til å opprettholde produksjonsbegrensningene som det aktuelle regelverket medfører.

Sanksjoner er viktig for å unngå overskridelse av produksjonskapasitet blant laksefiskeoppdrettere, herunder å sikre at de som driver lakseoppdrett har tillit til at andre aktører ikke overtrer de gitte produksjonsbegrensninger. Om det ikke var sanksjoner ved overtredelses kunne regelverket om produksjonsbegrensning blitt uthullet ved at aktørene kunne produserte mer enn det de tillatelsene tilsa uten rettslige konsekvenser. Dette hadde vært en ulovlig ervervelse av et gode, som hadde svekket verdien av tillatelsene til lovlydige laksefiskoppdrettere, og samt utgjort en miljøtrussel. For å kartlegge den preventive virkningen av sanksjonene, vil den økonomiske konsekvensen ved sanksjonene være relevant å avdekke. Om konsekvensene ved sanksjoner er mindre økonomisk inngripende enn vinningen ved biomasseovertredelse kan deler av den preventive virkningen bortfalle.

#### 3.2.4.1 Forvaltningens adgang til sanksjonering

Rettslig sett er biomasseoverskridelse en fellesbetegnelse for brudd på forskrift 17. juni 2008 nr. 822 om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) §§ 47, 48 og 48 a.

Bestemmelsene er nærmere forklart i *kapittel 3.2.1 og 3.2.1.1*.

---

<sup>57</sup> Dette fremkommer av akvakulturloven Kapittel VII. (Reaksjoner og sanksjoner ved overtredelse),

Biomasseovertredelse er en betegnelse på overtredelse av produksjonsbegrensningene regelverket oppstiller. Om det foreligger overtredelse av produksjonsbegrensningene kan altså dette være gjenstand for administrative- eller straffe sanksjoner. De forskjellige alternativene tilsynsmyndighetene har til reaksjoner og sanksjoner fremkommer av akvakulturloven kapittel VII. Det er dog viktig å påpeke at forvaltningsilagt sanksjon ikke kan betegnes som *straff* ettersom den da vil stride med grunnloven. Dette fremkommer av grunnloven § 96 som sier at ”*Ingen kan dømmes uden efter Lov, eller straffes uden efter Dom*”.

Dette tilsier at om sanksjonen er å anse som *straff* må den ilegges av en domstol. Videre vil det være hensiktsmessig å undersøke hvilke aktuelle sanksjoner som kan ilegges av forvaltningsmyndigheten ved brudd på produksjonsbegrensningene regelverket oppstiller.

#### 3.2.4.2 Inndragning av utbytte og overtredelsesgebyr

Ved biomasseovertredelse av (akvakulturdriftsforskriften) §§ 47, 48 og 48 a er særlig tilsynsmyndighetenes mulighet til å inndra utbyttet laksefiskeoppdretteren har hatt fra overtredelsen jf. § 29 a og ilegge overtredelsesgebyr etter § 30 relevant.

Administrativ inndragning av utbytte gjør at forvaltningsmyndigheten *kan* inndra utbytte *helt* eller *delvis* som oppdretteren har fått ved biomasseovertredelse jf. akvakulturloven § 29 a første punktum. I innstillingen fra næringskomiteen om endringen av akvakulturloven presisere departementet at regelen er fakultativ, og at den skal praksiseres slik.<sup>58</sup> Om utbytte skal inndras og eventuelt hvor stor del av utbyttet som skal inndras, er altså underlagt det frie forvaltningsskjønnet.

Det følger av § 6 i forskrift om reaksjoner, sanksjoner med mer ved overtredelse av akvakulturloven<sup>59</sup> hvordan størrelsen på utbytte beløpet skal fastsettes. Det legges her opp til at fortjenesten av den ulovlig solgte biomassen utgjør størrelsen på *utbytte*.

Overtredelsesgebyr *kan* også ilegges av forvaltningsmyndighetene ved biomasseovertredelse jf. akvakulturloven § 30 første punktum. Det er altså opp til forvaltningen om det skal ilegges

---

<sup>58</sup> Innst. 406 L (2012-2013) Innstilling fra næringskomiteen om endringer i akvakulturloven, s.11

<sup>59</sup> F20.12.2013 nr 1675 Forskrift om reaksjoner, sanksjoner med mer ved overtredelse av akvakulturloven

overtredelsesgebyr ved biomasseoverskridelse. Av andre punktum fremgå det at kun *foretak* kan ilegges overtredelsesgebyr, og at det ikke er krav om skyld for å ilegge overtredelsesgebyr.

Ved vurdering om det skal ilegges overtredelsesgebyr og eventuell størrelse på gebyret, vurderer forvaltningsmyndigheten dette etter kriterier nevnt i akvakulturloven § 30 bokstav a til i. Sentrale momenter hva gjelder biomasseoverskridelse er *overtredelsesgebyrets preventive virkning* jf. bokstav a og *overtredelsens grovhet* jf. bokstav b. Størrelsen på overtredelsesgebyret vil bero en skjønnsmessig vurdering av forvaltningen i forhold til disse momentene. Overtredelsesgebyret kan dog ikke overstige *15 ganger folketrygdens grunnbeløp* jf. forskrift om reaksjoner, sanksjoner med mer ved overtredelse av akvakulturloven § 8.

Det fremtrer klart at administrativ inndragning av utbytte og overtredelsesgebyr kan være av en betydelig økonomisk størrelse som vil være preventivt for å unngå at laksefiskoppdrettere foretar biomasseoverskridelse. Det fremtrer klart at beløpet som forvaltningsmyndighetene kan ilegge i sanksjoner kan overstige den økonomiske vinningen en oppdretter har hatt ved biomasse overskridelse og derav virke preventivt. Hva som imidlertid kan være uklart er grensen for *når* sanksjoner inntreffer ved biomasseoverskridelse. Om biomassegrensen er absolutt eller om det foreligger et visst slingringsmonn for oppdretter vil være bestemmende for produksjonsbegrensningene innen oppdrett av laksefisk. Et vesentlig spørsmål videre blir derav hvor grensen for sanksjoner ved biomasseovertredelse inntreffer.

#### **3.2.4.3 Biomasseovertredelse**

Først må det kartlegges hva som menes med biomasseovertredelse, da dette er en betegnelse på overtredelse av produksjonsbegrensningene.

Den rettslige hovedregelen for biomasseovertredelse fremgår av akvakulturdriftsforskriften § 47. Av første ledd fremkommer det at *Biomassen per akvakulturtillatelse skal ikke overstige den maksimalt tillatte biomassen som er følger av tillatelsen*. Det oppstilles herav et forbud for oppdretter å overstige biomassegrensen for tillatelsen. Av annet ledd fremgår det at

*summen av biomasse i tillatelser tildelt av same art og tilhørende samme person i en av fiskeridirektoratets regioner utgjør ett biomassetak.* Det er altså alle tillatelser en laksefiskoppdretter innehar i en av fiskeridirektoratets regioner som utgjør den maksimalt tillatte biomassen som ikke kan overtres. Bakgrunnen til dette er at det er biomassetaket som legges til grunn når maksimal tillatt biomasse av tillatelser skal kontrolleres jf. annet ledd annet punktum. Det følger videre av tredje ledd at *Biomassen på en lokalitet skal ikke overstige den maksimalt tillatte biomassen som er klarert for lokaliteten i henhold til tillatelsen.* Det oppstilles derav et forbud mot overskridelse av biomasse som den enkelte lokalitet er klarert for.

Utfra ordlyden er biomasseregelen absolutt, der enhver biomasseovertredelse kan være gjenstand for sanksjoner. Dette betyr at biomasseoverskridelse forekommer når oppdretteren har mer biomasse av laksefisk stående på den enkelte lokalitet enn den er klarert for, eller at aktøren har mer biomasse av laksefisk stående i en av fiskeridirektoratets regioner enn de enkelte laksefisktillatelsene samlet sett tillater. Det som imidlertid kan problematiseres videre, er hvordan biomassen til oppdretter kartlegges og hvor sikker biomasse oversikten er.

#### **3.2.4.4 Rapportering av biomasse**

Oppdrettere er pliktig til å innrapportere hvor mye stående biomasse selskapet har på hvert av de enkelte lokalitetene, jf. akvakulturdriftsforskriften § 44, første ledd bokstav d).

Innrapporteringen skjer via altinn.no.<sup>60</sup> Fiskeridirektoratet kontrollerer så om innrapportert data stemmer overens med tillat biomassegrense jf. laksetildelingsforskriften § 15 samt den individuelle biomassen hver enkelte lokalitet er klarert for. Rapporteringen skal skje ”den 7. i påfølgende måned” jf. akvakulturdriftsforskriften § 44 tredje ledd.

Oppdrettere har en uke på seg etter rapportering til å sjekke at tallmaterialet stemmer, før de blir videresendt til Fiskeridirektoratet. I tillegg kan man i tre måneder rette eventuelle feil ved innrapporteringen som oppdretter selv eller Fiskeridirektoratet skulle oppdage.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Månadsrapport biomasse og lakselus Altinn.no *Månedsrapport biomasse*

<sup>61</sup> Jon Christian F. Nordrum, Kirsten Berger, Lars Fause, Ingunn B. Gjersvik, Charles Ingebrigtsen, Britt Leikvoll, and Nils Ola Widme, Administrative sanksjoner, reaksjoner og straff i akvakulturloven. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet., 2012

Ved mistanke om overskridelse av biomassegrensen på lokalitets eller tillatelse nivå, kan Fiskeridirektoratet kreve fysisk oppveiing av biomassen med hjemmel i akvakulturdriftsforskriften § 47. Oppdretteren må selv stå for kostnadene ved oppveiing. I følge Fiskeridirektoratet er det ikke gjennomførbart på annet enn lokalitetsnivå,<sup>62</sup> da biomassen selv for de minste selskapene er av et så stort volum, og varierer raskt på grunn av tilvekst og slakting, at det er urealistisk i forhold til totalbiomasse.<sup>63</sup> Dette tilsier at det fysisk er vanskelig å finne ut om biomasseovertredelse har funnet sted. Om biomasseovertredelse har forekommet hos den enkelte oppdretter vil derav hovedsakelig bero på innrapporterte biomassetall til fiskeridirektoratet.

Hva som imidlertid er problematisk er om tallene som blir rapportert er eksakte nok til å kunne fremstille reell biomasse, og om den minste overtredelse av disse er gjenstand for sanksjoner. Dette kan tenkes vanskelig å kontrollere både for oppdretter og tilsynsmyndighet, da biomassen av laks hver oppdretter i dag innehar er meget stor og veksten til hver laksefisk ikke er homogen.

#### *3.2.4.5 Beregning av biomasse*

Det fremkommer klart at overtredelsessanksjoner kan være økonomisk inngripende for de laksefiskeoppdrettere det angår. Videre kan slike overtredelser av produksjonsbegrensningene straffesanksjoneres. Et spørsmål er da hvordan beregning av biomasse skjer og hvor sikker en slik beregning er. Beregning av biomassen gjøres ved at antall laks i merdene multipliserer med antatt gjennomsnittlig individvekt for fisken. Vekten av laksen i sjøen, gjøres teoretisk gjennom et dataprogram på hver enkelt lokalitet, der det føres inn hvor mye fôr fisken har fått, vekt ved utsett, samt antall fisk. Programmet beregner så hvor mye laksen vokser etter en gitt FCR/fôrfaktor (Mengde fôr som går med til å produsere 1 kg laks eller ørret).<sup>64</sup> Fôrfaktoren varierer blant annet utfra hvilken type lakserogn fisken stammer fra, vaksinerings, og lokalitetsforhold.

---

<sup>62</sup> Fiskeridirektoratet, SVAR PÅ BESTILLING - VURDERING AV KONTROLL, TILSYN OG SANKSJONER VED EVENTUELL VIDEREUTVIKLING AV MTB-SYSTEMET, September 30, 2013

<sup>63</sup> Fiskeridirektoratet, SVAR PÅ BESTILLING - VURDERING AV KONTROLL, TILSYN OG SANKSJONER VED EVENTUELL VIDEREUTVIKLING AV MTB-SYSTEMET, September 30, 2013

<sup>64</sup> fôrfaktor, Det Store Norske Leksikon,

Sykdom er også en utslagsgivende faktor,<sup>65</sup> hvor eksempelvis to dagsaktuelle sykdommer som AGD<sup>66</sup> og PD<sup>67</sup> i kombinasjon med andre sykdommer kan føre til svært høy dødelighet. Når fisken er syk får den en dårligere førfaktor, og utnytter dårligere det føret den får.

Svinn, individuell utnyttelse av føret grunnet av arveanlegg og lokalitetsforhold, strømforhold, størrelse, oksygenforhold og fødingsrutiner er i tillegg innvirkende. Parameterverdiene føres inn i dataprogrammet, som så bruker algoritmer for å kalkulere samlet biomasse. Programmet slår automatisk sammen biomassen på lokalitetene slik at man kan se total biomasse i forhold til de ulike biomassegrensene jf. (Akvakulturdriftsforskriften) §§ 47, 48 og 48a. Beregningene vil aldri være helt nøyaktig, og man bør gjennomføre kontrollmålinger underveis i laksens livsløp. Disse målingene foregår som oftest med utstyr som optisk kjenner igjen hver enkelt laks når den svømmer gjennom et rørsystem. De beste systemene i dag har minimum 98% presisjon i tellingen,<sup>68</sup> og kan telle over 100 tonn laks per rør i timen.<sup>69</sup>

Selv om oppdretter gjennomfører avanserte optiske oppmålinger av biomassen- noe som ikke er påkrevd av regelverket, er det vanskelig å foreta nøyaktige målinger. Spørsmålet blir videre om forvaltningsmyndigheten kan ilegge sanksjoner ved innrapportering selv ved mindre biomasseovertredelser eller om det finnes en slingringsgrense for biomasseovertredelser.

#### *3.2.4.6 Grense for Sanksjoner ved biomasseovertredelse*

Ordlyden i akvakulturdriftsforskriften § 47 viser til et absolutt forbud mot biomasseovertredelse.

Det fremkommer av akvakulturloven § 29 a at *utbytte som er oppnådd gjennom overtredelse gitt i eller i medhold av loven* kan inndras. Dette viser til at utbytte kan inndras på objektivt grunnlag, der det ikke kreves skyld. En konsekvens av dette vil være at det kan gis sanksjoner

---

<sup>65</sup> Labora AS, Fakta Sykdom,

<sup>66</sup> Fiskeri - og havbruksnæringens forskningsfond (FHF), Utvikling av amøbegjellesykdom (AGD) hos oppdrettslaks samt smittespredning og reservoar for *Paramoeba perurans*, juni 24, 2013

<sup>67</sup> Veterinærinstituttet, Fakta om: Pankreassykdom (PD), Februar 6, 2012

<sup>68</sup> Wellboat Channel Counter

<sup>69</sup> Storvik aqua, Utstyr til akvakultur

etter denne bestemmelsen selv ved overtredelser *hendelig uhell eller uunngåelig på grunn av force majeure*.

Av bestemmelsens tredje punktum fremkommer det imidlertid at inndragning av utbytte ikke kan forekomme dersom det er *klart urimelig*. Ordlyden til *klart urimelig* antyder at det er høy terskel for at et utbytte ikke skal være rimelig. Av forarbeidenes merknader til bestemmelsen fremkommer det at utbytte ikke skal inndras dersom forvaltningsmyndigheten i sin vurdering kommer frem til at dette er svært urimelig i det enkelte tilfellet.<sup>70</sup> *Hendelig uhell eller uunngåelig på grunn av force majeure* oppstilles her som eksempler på overtredelse av produksjonsbegrensningen som kan være svært urimelig. Det påpekes også at unntaket fra hovedregelen er tatt inn som en *sikkerhetsventil* der *forvaltningens vedtak skal være rimelig og i tråd med alminnelig forvaltningsskikk*.<sup>71</sup>

Det finnes lite praksis til akkurat hvor denne grensedragningen er, siden paragrafen ble satt i kraft 1. januar 2014. Det er imidlertid klart utafra paragrafen at forvaltningen har adgang til å illegge sanksjoner som fremt de ikke i sin vurdering har kommet frem til at dette er *klart urimelig*.

Når det gjelder overtredelsesgebyr jf. akvakulturloven §30 som sanksjonsform, finnes det mer praksis. Her kan forvaltningsmyndigheten illegge overtredelsesgebyr etter vilkårene i paragrafens bokstav a til i. Det fremgår av hovedregelen i første punktum at det ikke er krav til skyld, og at det bare er *foretak* som kan ilegges overtredelsesgebyr. Av forarbeidenes merknader til bestemmelsen uttales det *at arbeidsgiver og organisasjonsansvaret innebærer at foretaket er ansvarlig for alle lovovertridelser, med mindre overtredelsen skyldes et hendelig uhell eller force majeure*. Videre presiseres det at *hendelige uhell er hendelser som fremstår helt uventet ut fra beste erfaring og annen kunnskap på tidspunktet for lovbruddet*.<sup>72</sup> Terskelen for å vurdere lovbrudd som et resultat av hendelig uhell beskrives videre til å ligge *svært høyt*.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> Prop.103 L (2012-2013) Endringer i akvakulturloven s.103

<sup>71</sup> Prop.103 L (2012-2013) Endringer i akvakulturloven s.103

<sup>72</sup> Prop.103 L (2012-2013) Endringer i akvakulturloven s.103

<sup>73</sup> Prop.103 L (2012-2013) Endringer i akvakulturloven s.104

Et sentralt spørsmål videre vil derav være om mindre biomasseovertredelser kan representere en hendelse som fremstår helt uventet utfra beste erfaring og annen kunnskap på tidspunktet for lovbruddet. Av kilder på dette punktet slo Oslo tingrett fast i fast ved dom at det skal ilegges en slingringsgrense, der Selsøyvik Havbruk AS ble frikjent for å ha rapportert inn konsernbiomasse jf. Akvakulturdriftsforskriften § 48 med 2% for mye volum. I premissene for dommen slår Tingretten fast at det er umulig å beregne biomassen nøyaktig, og der skal innregnes en feilmargin på 5% før man idømmer overtredelse.<sup>74</sup>

Tingretten kom videre frem til at overtredelsesgebyret var å anse som ”*straff*” jf. grl. § 96. Straff er ofte tolket som et ”*onde som staten tilføyer en lovovtreder på grunn av lovovtredelsen, i den hensikt at han skal føle det som et onde*”<sup>75</sup> noe Andenæs også ga sin støtte for.<sup>76</sup> Videre fremkommer det av grl. § 96 at ingen kan straffes uten ”*dom*”. Tingretten vurderte derfor overtredelsesgebyret som grunnlovsstridig, og at Fiskeri-og kystdepartementet ikke hadde myndighet til å vedta overtredelsesgebyret Selsøyvik Havbruk AS ble ilagt. Fiskeri og kystdepartementet anket imidlertid dommen til lagmannsretten, som i motsetning til tingretten vurderte Fiskeri og kystdepartementet sitt vedtaket om overtredelsesgebyr som gyldig.<sup>77</sup>

Borgarting lagmannsrett uttaler i sin dom at det verken er faktisk eller rettslig sett grunnlag for å kreve at forvaltningen skal legge inn en ”*sikkerhetsmargin*” på +/- 5 % ved vurderingen av faktum på forvaltningsstadiet”. Borgarting lagmannsrett la vekt på at oppdretter må ta høyde for ”*usikkerhetsfaktorer knyttet til den løpende kontrollen med biomassen*”, og under produksjonen vurdere de forhold som gjør at biomassen kan være høyere enn tillatt. Borgarting påpeker at tillatelsen setter absolutte biomassebegrensninger på selskaps- og lokalitetsnivå og at oppdretteren plikter å utøve virksomheten innenfor grensene fastsatt i tillatelsen.

Lagmannsretten kom til at overtredelsesgebyret i akvakulturloven § 30 ikke var å anse som straff i forhold til Grunnloven §96, men at vedtaket om overtredelsesgebyret etter

---

<sup>74</sup> TOSLO-2011-047336, 2011

<sup>75</sup> RT 1977 s. 1207

<sup>76</sup> Johannes Andenæs, *Straff, almenprevensjon og kriminalpolitikk: artikkelsamling* (Universitetsforlaget 1990) s. 416

<sup>77</sup> 2013-10-28. LB-2012-065196. Borgarting lagmannsrett - dom



akvakulturloven §30 var gyldig på forvaltningsrettslig grunnlag. Både de objektive og subjektive vilkår var i dommen oppfylt, og gebyret var forsvarlig utmålt.

Lagmannsretten åpnet altså for at tilsynsmyndigheter kan ilegge overtredelsesgebyr med én gang man overstiger biomassegrensen. Og at det ikke er å anse som et hendelig uhell ved mindre biomasse overtredelser i laksefiskeoppdrett. Dommen tyder på at overtredelsesgebyret ikke er grunnlovsstridig, og at det ikke finnes slingringsmonn i forhold til biomassetak. Det er imidlertid viktig å påpeke at det her er snakk om en langmannrettsdom med mindre rettskildeværdi enn høyesterett dom. Da det ikke foreligger noen høyesterett hva gjelder overtredelsesgebyr må allikevel dommen anses å ha en viss rettskildemessig verdi. Selsøyvik Havbruk AS har imidlertid anket dommen, som skal opp til høyesterett i juni.

### **3.2.5 Konklusjon produksjonsbegrensninger i driftsfasen**

Det fremtrer klart at produksjonsbegrensninger fremgår i flere ledd gjennom driftsfasen. Hver tillatelse er begrenset av en individuell biomassegrense, til sammen utgjør alle tillatelsene en oppdretter har innenfor en av fiskeridirektoratets regioner et biomassetak som begrenser hvor mye fisk aktøren kan ha stående i regionen. Nasjonalt sett foreligger det også et overordnet biomassetak med bakgrunn i antallsbegrensningen som ble gjennomgått i tildelingskapittelet. Dette setter begrensninger for hvor mye laksefisk som til sammen kan stå innenfor alle av fiskeridirektoratets regioner.

Hver lokalitet vil også ha et biomassetak. Dette biomassetaket avhenger av hvor mange tillatelser oppdretteren har klarert lokaliteten sin for. En produksjonsbegrensende faktor på lokalitetsnivå vil være om en oppdretter ikke har klarert lokaliteten for alle laksefisketillatelsene som aktøren tilknytter lokaliteten. Laksefisketillatelsenes samlede biomassegrense vil da overstige lokalitetens biomassegrense og begrense produksjonen på lokalitetsnivå. Nasjonalt sett er imidlertid lokaliteter en mindre produksjonsbegrensende faktor da lokaliteter ikke er antallsbegrenset.

For å ivareta produksjonsbegrensningsregelverket, oppstiller det muligheter for forvaltningsmyndigheten å ilegge sanksjoner ved biomasseovertredelse. Dette vil ha en

preventiv effekt da den økonomiske kostnaden ved biomasseovertredelse er meget høy. Et sentralt spørsmål er hvor grensen for sanksjoner kan inntreffe. Bakgrunnen til dette er at nøyaktig kontroll på biomasse er svært krevende å kontrollere. Det finnes lite praksis på dette området, men en langmassrett dom fra 2011 indikerer at forvaltningen kan ilegge sanksjoner selv ved mindre biomasseovertredelser. Dette rettsspørsmålet skal imidlertid opp i høyesterett i juni 2014, da vil det være klarere hvor disse grensedragningene går.

### **3.3 Produksjonsbegrensning ved *overdragelse/opphør* av akvakulturtillatelser for oppdrett av laksefisk i sjøvann.**

Fremstillingen har til nå tatt for seg tildelings og driftsfasen. Produksjonsbegrensning kan også forekomme gjennom opphør eller overdragelse av tillatelsene. Det overordnede spørsmålet i dette kapitlet er hvilke rettsregler som virker produksjonsbegrensende i ved *overdragelse/opphør* av laksefisktillatelser.

Overdragelse og opphørsfasen er den siste fasen av regelverket som regulerer oppdrettsvirksomhet. Som foregående vil det også her være hensiktsmessig å skille mellom tillatelse og lokalitet når produksjonsbegrensningen i regelverket skal kartlegges.

#### **3.3.1 Overdragelse av tillatelse**

Med overdragelse menes rettigheter rundt videresalg av tillatelser og aktørers mulighet til å kjøpe tillatelser av laksefiskoppdrettere. Det er klart at en slik overdragelse ikke vil virke produksjonsbegrensende totalitært for næringen, da antall tillatelser fortsatt er det samme. En problemstilling som imidlertid kan oppstilles er hvorvidt det finnes grenser for hvor stor andel av laksefisktillatelsene en aktør kan inneha og dermed virke produksjonsbegrensende for den enkelte oppdretter. Det rettslige spørsmålet blir derav om det finnes eierskapsbegrensninger som kan virke produksjonsbegrensende for den enkelte oppdretter.

Hovedregelen for overdragelse fremgår av akvakulturlovens § 19 første ledd, som viser til at akvakulturtillatelser kan overføres. I forarbeidenes kommentar til paragrafen vises det til at *overføring kan skje mellom alle juridiske og fysiske personer*. Det fremgår videre at det ved

*overføring* ikke er forhåndsbesiktigelse av hvorvidt erverver oppfyller vilkårene for tillatelse, men må ved *overtakelse* oppfylle de krav som tilfaller tillatelsen.<sup>78</sup>

Dette viser at vilkårene fra tildeling medfølger tillatelsen også ved overføring. I forhold til produksjonsbegrensning betyr dette blant annet at en eier ved kjøp av laksefiskstillatelse ikke geografisk kan flytte tillatelsen fra det geografiske området hvor den ble tildelt.

### *3.3.1.1 Endring av eiermessige begrensninger av laksefiskstillatelser*

Eierskapsbegrensningen har vært gjenstand for diskusjon. Frem til 21 juni 2013 var det i akvakulturloven § 34 oppstilt en grense på 25% for hva et foretak kunne kontrollere av total produksjonskapasitet.<sup>79</sup> Bakgrunnen til endringene var at eierskapsbegrensningen av 25 % høsten 2010 ble klaget inn til ESA (EFTAs overvåkningsorgan) av Marine Harvest, som kontrollerte omlag 22 % av laksefiskstillatelsene. I sitt tilsvarende svar til ESA argumenterte Fiskeri- og kystdepartementet med at dersom EØS-avtalen skulle komme til anvendelse (departementet mente at EØS-avtalen *ikke* regulerte oppdrettslaks og ørret), ville de norske reglene om eierskapsbegrensning likevel være i samsvar med fellesskapsretten. Det ble argumentert for at reglene var et nødvendig adekvate verktøy for å oppnå viktige sosiale målsetninger. Regionalpolitiske mål og ønsket om en rettferdig fordeling av allmenne havområder var i denne sammenheng av spesiell betydning.<sup>80</sup>

Marine Harvest mente at dagens eierskapsbegrensninger ekskluderte selskapet fra å delta i konsolideringen av oppdrettsnæringen, og at dette var i strid med EØS-avtalen. Marine Harvest fikk medhold av ESA, som erklærte norske eierskapsbegrensninger i strid med EØS-avtalen.<sup>81</sup> Etter ESAs vurdering av 25 % regelen har altså denne blitt fjernet fra akvakulturloven ved lovendring.<sup>82</sup> I forarbeidene til lovendringer i akvakulturloven, fremgår det imidlertid at *staten har opprettholdt sitt prinsipielle syn på havbruk i forhold til EØS-avtalen*. Men at Regjeringen allikevel *konkluderte med at det er ønskelig å ta initiativ til å endre regelverket, og i den forbindelse styrke verdiskapingen i distriktene ved å stille klarere krav til selskapene*.<sup>83</sup> Dette kan indikere at staten ikke ønsket å gå inn på en mer overordnet

<sup>78</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.71

<sup>79</sup> L21.06.2013 nr. 74 Lov om endringer i akvakulturloven,

<sup>80</sup> Lars Selmar Alsaker, ESA-strid om eierskapsbegrensninger i oppdrettsnæringen – regjeringen tar til gjennmæle | Fiskejuss, oktober 2012 søkt 18. desember 2013

<sup>81</sup> NTB, Fikk medhold hos ESA - Nordland

<sup>82</sup> L21.06.2013 nr. 74 Lov om endringer i akvakulturloven

<sup>83</sup> Prop.103 L (2012-2013) Endringer i akvakulturloven s.91

diskusjon om havbruk går inn under EØS-avtalen, og derav åpne opp i regelverket for at foretak kan ha kontroll over større andel en 25% av totalproduksjonen i Norge. Etter avgjørelsen om å fjerne eierskapsbegrensningen i akvakulturloven ble det imidlertid innført muligheter for departementet å fastsette i forskrift hvor stor andel et foretak kan kontrollere jf. akvakulturloven § 7 tredje ledd.<sup>84</sup> Problemstillingen blir derav om det fortsatt foreligger eierskapsbegrensninger om hvor stort andel av den totale produksjonskapasiteten et foretak kan kontrollere i Norge.

### *3.3.1.2 Eiermessige begrensninger av laksefisktillatelser*

Dette reguleres av forskrift om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten i tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann<sup>85</sup> av 1. juli 2013. Formålet med forskriftene er å fremme verdiskaping på kysten, med hensyn til en *rimelig fordeling* jf. Forskriftenes § 1.

I forskriften er det fastsatt som hovedregel at det ikke er lov å *kontrollere 15 % eller mer av den totale tillatelsesbiomassen i Norge uten tillatelse* jf. Forskriftens § 3 første ledd. Det oppstilles derav som hovedregel et forbud mot kontroll av 15 % eller mer dersom det ikke er gitt *tillatelse* for en slik kontroll. Av paragrafens andre punktum vises det til at *departement* ved søknad kan gi tillatelse til å kontrollere større kontroll etter vilkårene i forskriftenes §§ 4-7. Kontroll defineres i tredje punktum som *direkte eller indirekte eierskap til mer enn halvparten av eierinteressene, eller at det på annen måte oppnås tilsvarende kontroll foretak som har tillatelse til kommersielt oppdrett av matfisk av laks og ørret i sjø*. Med kontroll menes altså ikke 100 % eierskap av aktører med laksefisktillatelser men aksjemajoritet av selskapet eller lignende kontroll.

Om et selskap har fått tillatelse til å kontrollere 15 % eller mer av den totale biomasse i Norge og vil ytterligere utvide, stilles det krav om ny søknad jf. forskriftenes tredje ledd.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> L21.06.2013 nr. 74 Lov om endringer i akvakulturloven

<sup>85</sup> Forskrift om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten i tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann 1. juli 2013 nr. 809,

<sup>86</sup> Forskrift om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten i tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann 1. juli 2013 nr. 809,

For erverv som medfører kontroll over mer enn 15 % av produksjonskapasiteten, stilles der krav til bearbeidingsgrad, FoU-virksomhet og lærlingplasser jf. Forskriftens § 4.<sup>87</sup> Hensikten med dette er å avdekke ny kunnskap for videreutvikling.<sup>88</sup> Kravene øker med andelen av produksjonskapasitet som det enkelte foretaket *kontrollerer*. Det oppstilles imidlertid ikke direkte noe maksimal grense for hvor stor del av et enkelt selskap kan kontrollere. Det eneste som nevnes er at departementet i *særlige tilfeller* har mulighet å gi en enkelt eier tillatelse for kontroll av over 40 % av *den totale produksjonen* i Norge jf. paragrafens sjette ledd.<sup>89</sup> I slike tilfeller kan det også stilles ytterligere krav enn de generelle kravene som fremgår av paragrafen jf. sjette ledd annet punktum. Spørsmålet blir derav om det finnes andre måter å redegjøre for hvor stor eierandel et foretak kan kontrollere.

Forskriftens §§ 3 til 5 gir bestemmelser tilknyttet *nasjonal produksjonskapasitet*. Det fremgår imidlertid av § 6 at det ikke er tillatt å kontrollere mer enn 50 % av samlet produksjonskapasitet innenfor *én* av Fiskeridirektoratets regioner. Det fremgår heller ikke noe mulighet for søknad om tillatelse for å overgå dette av paragrafen. Dette indikerer at paragrafen oppstiller en eiermessig begrensning for hvor mye en enkelt aktør kan kontrollere av total produksjonskapasitet nasjonalt sett. Det maksimale en eier kan kontrollere om det blir gitt tillatelse etter forskriftens § 4 sjette ledd er dermed 50 % av samlet produksjonskapasitet i alle fiskeridirektoratets regioner, noe som vil gi denne eieren kontroll over halvparten av den nasjonale produksjonskapasiteten.

### 3.3.2 Opphør av laksefisktillatelser

Opphør av tillatelse betegner forvaltningens muligheter til å tilbaketrekke laksefisketillatelser eller endre vilkårene i tillatelsen. Etter akvakulturloven § 9 første ledd fremgår det at *tilsynsmyndigheten kan endre eller trekke tilbake en akvakulturtillatelse*. Dette kan klart påvirke produksjonskapasiteten til norske laksefiskoppdrettere, særlig tilbaketrekking av en laksefisktillatelse. En tilbaketrekking vil begrense den nasjonale produksjonskapasiteten ved at det foreligger antallsbegrensning, og en tilbaketrekking vil redusere da tillatelser

---

<sup>87</sup> Forskrift om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten i tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann 1. juli 2013 nr. 809

<sup>88</sup> Vassbotten, Svar på høring av forslag til forskrift om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten i tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann s. 6.

<sup>89</sup> Forskrift om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten i tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann 1. juli 2013 nr. 809

tilgjengelig for laksefiskoppdrett. Enkelte endringer av vilkårene i laksefisktillatelsene vil også kunne virke produksjonsbegrensende, særlig hvis det er snakk om endringer av laksefisktillatelsenes maksimalt tillatte biomasse jf. laksetildelingsforskriften § 15. Den sentrale problemstillingen blir derav i hvilken grad en laksefisktillatelse kan tilbaketrekkes og hvilken endringer som kan foretas i vilkårene til tildelt tillatelse.

### *3.3.2.1 Grunnlag for tilbaketrekking og endring av vilkår*

Rettsgrunnlaget for endring eller tilbaketrekking av akvakulturtillatelser, er oppstilt i akvakulturlovens § 9. I forarbeidene kommentar til paragrafen fremkommer det at endringer kan innebære at et vilkår tas bort og det legges til et nytt. Disse endringene gjelder både betingelsene knyttet til tillatelsen og hvilke *lokaliteter* tillatelsen er tilknyttet.<sup>90</sup> I forhold til produksjonsbegrensning betyr dette at tillatt biomassegrense kan endres, samt hvilke geografiske områder tillatelsen kan brukes kan endres. Når det gjelder tilbaketrekking, fremhever forarbeidene at en komplett tilbaketrekking er et svært inngripende tiltak som må brukes med varsomhet.<sup>91</sup> Spørsmålet videre blir herav hvilke vilkår som kan medføre endring eller tilbaketrekking av en laksefisktillatelse og derav virke produksjonsbegrensende for norsk laksefiskeoppdrett.

Kriteriene departementet skal legge til grunn i vurdering av endring eller tilbaketrekking av akvakulturtillatelse fremgår av vilkårene for tilbaketrekking er beskrevet i bokstav a til e.<sup>92</sup>

### *3.3.2.2 Vilkår for tilbaketrekking*

Bokstav (a)<sup>93</sup> åpner opp for endring eller tilbaketrekking dersom dette er hensiktsmessig nødvendig i *forhold til miljøet*. Det fremgår imidlertid ikke hvilke miljømessige hensyn som kan medføre at departementet kan endre eller trekke tilbake tillatelsen. I følge forarbeidene kommentar til paragrafen må man vurdere dette ut fra den kunnskapen som til enhver tid finnes rundt miljøeffekter av akvakultur. Det nevnes her at bakgrunnen til dette kan fremstå som et resultat av at en tillatelse på gitt tidspunkt vurderes som miljøansvarlig å tildele. Senere kan det vise seg at tillatelsen bidrar til negative effekter på miljøet som igjen gjør det

---

<sup>90</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.62

<sup>91</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.62

<sup>92</sup> Lov om akvakultur (akvakulturloven), L17. nr. 79 2005 § 9

<sup>93</sup> Lov om akvakultur (akvakulturloven) L17.nr. 79 2005 § 9

nødvendig å trekke den tilbake. Et mindre inngripende alternativ er å endre vilkårene som er satt i tillatelsen.<sup>94</sup> Reelle hensyn tilsier at tilfeller som dette spesielt kan inntreffe dersom produksjonsmetodene endres og dette påvirker miljøet i en annen grad det som forekom ved tildeling.

I forarbeidene påpekes det dog at tilbaketrekking eller endring av vilkårene i laksetillatelsen kan inndras ut fra *hensyn til miljøet selv om oppdretter driver produksjonen i henhold til alle krav som følger av loven og forskrifter gitt i medhold av loven*.<sup>95</sup> Dette kan indikere at endring i samfunnsinteresser mulig kan danne gjenstand for endring eller tilbaketrekking av akvakulturtillatelser. Dette blir således et spørsmål hvordan departementet definerer *hensynet til miljøet*. En slik regel kan ha stor innvirkning på produksjonskapasiteten til norske laksefiskoppdrettere. Ettersom det ikke er stilt klare kriterier til hva som skal tas hensyn til ved tolkning av *hensynet til miljøet*. Det er klart at oppdrett -som all annen matproduksjon- kan ha en viss innvirkning på miljøet. Det bør derfor settes en klarere linje for hvilke miljøhensyn som kan føre til inndragelse eller endring av vilkårene for å gjøre oppdrettsvirksomhet mer forutsigbar.

Bokstav (b)<sup>96</sup> gir departementet hjemmel til å endre eller trekke tilbake akvakulturtillatelsen *dersom vesentlige forutsetninger som ligger til grunn for tillatelsen er endret*. Av forarbeidenes lovkommentar til bestemmelsen fremgår det at denne muligheten til endring og tilbaketrekking i første rekke gjelder tillatelser som etableres under spesielle forutsetninger og vilkår. Et eksempel på dette kan være undervisningstillatelser jf. laksetildelingsforskriften § 28. Dette betyr da at ved en endring av vilkårene for undervisningstillatelser kan vilkårene for allerede tildelte tillatelser måtte endres etter disse, i verste fall kan tillatelsene inndras.<sup>97</sup>

Bokstav (c)<sup>98</sup> åpner for tilbaketrekking eller endring av vilkår dersom en oppdretter foretar en *grov eller gjentatt overtredelse av bestemmelser* som fremkommer av akvakulturregelverket. Ifølge lovforarbeidene er formålet med bestemmelsen å hindre at oppdrettere som grovt eller ved gjentatte tilfeller bryter bestemmelsen satt i eller i medhold av loven tillates å fortsette sin

---

<sup>94</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.62

<sup>95</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.63

<sup>96</sup> Lov om akvakultur (akvakulturloven) L17.nr. 79 2005 § 9

<sup>97</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.63

<sup>98</sup> Lov om akvakultur (akvakulturloven) L17.nr. 79 2005 § 9

aktivitet. Hva som betegnes som alvorlige overtredelser vil være en skjønnsmessig vurdering, men det bør *ikke* komme i konflikt med sentrale formål av loven. Mindre alvorlige overtredelser kan justeres gjennom endring av tillatelsens vilkår, mens en inndragelse av tillatelse beror på høy grad eller gjentakende mislighold.<sup>99</sup> Dette ligner på sanksjonsbestemmelsene som ble gjennomgått i driftskapittelet og kan på samme måte som sanksjonsbestemmelsen ha en preventiv virkning for å blant annet unngå gjentakende biomasseovertredelser. Hva som imidlertid kan være problematiserende er spørsmålet hvor grensedragningen for ileggelse av sanksjoner skal skje og hvor tilbaketrekking eller endring av vilkår inntreffer.

I forarbeidene til akvakulturloven § 9 bokstav c fremkommer det imidlertid at andre virkemidler skal brukes før en tillatelse kan tilbaketrekkes dersom dette er ikke er å anse som åpenbart uhensiktsmessig. Det fremgår at endring av vilkår kan brukes i enkelte tilfeller som et alternativ til andre virkemiddel. Ved bedømmelse av hvilke virkemiddel som bør benyttes, fremhever forarbeidene at dette må vurderes opp mot hva som er mest effektivt vurdert opp mot interessene til innehaveren av tillatelsen. For at en tillatelse skal trekkes tilbake må overtredelsene derimot være av en vesentlig høyere grovhetsgrad.<sup>100</sup>

Dette viser at tilbaketrekking og endring i vilkår er strenge virkemiddel som bør forekomme etter at andre virkemiddel er prøvd. Med andre virkemiddel er det nærliggende å tolke dette som blant annet sanksjoner etter akvakulturlovens kapittel VII. Det vises derav til en lavere terskel for å ileggelse av sanksjoner enn å tilbaketrekke eller endre vilkårene i laksefisktillatelsen. Forarbeidene viser til at terskelen for tilbaketrekking ligger høyere enn endring av vilkår i tillatelsen. Dette kan ses på som naturlig, da en tilbaketrekking vil være en total produksjonsbegrensning av den tildelte tillatelsen. Dette indikerer at alvorlighetsgrad av overtredelsen vil være avgjørende for om det ileggelse av sanksjoner eller om det foretas tilbaketrekking eller endring av vilkår.

Bokstav (d)<sup>101</sup> oppstiller et rettsgrunnlag for å endre eller tilbaketrekke en tillatelse dersom tillatelsen ikke benyttes eller bare benyttes i begrenset grad. Dette fremkommer også i

---

<sup>99</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.63

<sup>100</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.63

<sup>101</sup> Lov om akvakultur (akvakulturloven) L17.nr. 79. 2005 § 9



laksetildelingsforskriften<sup>102</sup> § 38 første punktum, som gir Fiskeridirektoratet hjemmel til å tilbaketrekke en tillatelse eller lokalitetsklarering, *”dersom det innen to år etter vedtak ikke er etablert virksomhet med mer en tredjedel av tillatt biomasse”*. Av § 38 første ledd, andre punktum, fremkommer det imidlertid at *”det samme gjelder dersom det senere ikke har vært virksomhet som overstiger en tredjedel av det tillatte i en periode på to år”*. Dette verner blant annet laksefisktillatelser fra å bli til å rene finansielle spekulasjonsobjekter ved at det kreves drift av tillatelsene.

Bokstav (e) fastslår at en tillatelse kan endres eller tilbaketrekkes dersom én eller flere nødvendige tillatelser gitt av akvakulturloven § 6 første ledd, bokstav (d) er inntrukket. Av forarbeidene fremgår det at dette fortidene gjelder tillatelser etter matloven, forurensningsloven, havne- og farvannsloven og vannressursloven.<sup>103</sup> Dersom ett av vilkårene faller bort, er det en naturlig konsekvens at tillatelsen etter akvakulturloven begrenses tilsvarende.

Etter akvakulturloven § 9 annet ledd kan endring og tilbaketrekking gjøres tidsbegrenset. En frist/tidsbegrensning beror på visse vilkår som må utbedres eller endres. I akvakulturloven § 9 tredje ledd åpnes det opp for at departementet i forskrift kan å gi *nærmere bestemmelser om endring og tilbaketrekking av akvakulturtillatelser*.

Når det gjelder laksefisktillatelser er det ofte inntatt bestemmelse om tilbaketrekking i de ulike tildelingsforskriftene. Som eksempel kan det vises til pågående tildelingsrunde, der det i *forskrift om tildeling av løyve til havbruk med matfisk av laks, aure og regnbogeaure i sjøvatn i 2013*, fremkommer av § 16 at Fiskeridirektoratet kan trekke tilbake tillatelsen, herunder ved *grove eller gjentatte brudd på vilkårene eller dersom vilkårene ikke er oppfylt innen rimelig tid etter at tilsagn er gitt*. Det fremkommer videre av annet punktum at en tilbaketrukket tillatelse ikke vil tildeles på nytt. Tilbaketrekking av laksefisktillatelser vil altså ha karakter av å være endelig.

---

<sup>102</sup> Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) 22. desember 2004 nr. 1798

<sup>103</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.64

Slik det fremkommer er det en rekke muligheter for departementet å tilbaketrekke eller endre vilkår i laksefisketillatelser. Terskelen for å tilbaketrekke en laksefisketillatelse ligger klart høyere enn for å endre vilkår i tillatelsen. Tilbaketrekking eller endring av vilkårene i en tillatelse fremkommer imidlertid klart som verktøy departementet bør bruke med varsomhet, og kan være aktuelt der de har prøvd andre virkemiddel som sanksjoner flere ganger uten effekt.

### 3.3.3 Tidsbegrensning på laksetillatelser og tilbakevirkende kraft

En annen faktor som kan virke produksjonsbegrensende for laksefisketillatelser er om det foreligger hjemfallsrett eller tidsbegrensning for tillatelsene. Det er per i dag ikke praktisert tidsbegrensning på kommersielle laksefisketillatelser. Ser en hen til laksfisketillatelser foreligger det bare tidsavgrensning på tillatelser gitt til særlige formål jf. laksetildelingsforskriften § 22. Eksempel på slike tillatelser er forskning og stamfisketillatelser. Tidsbegrensningen fremkommer av § 23 der de det er anslått forskjellige tidsperioder fra 5-15 år. Paragrafen gir også mulighet til å forlenge perioden ved endt tidsperiode. Om det foreligger rettsgrunnlag til tidsbegrensning av kommersielle tillatelser og dette blir praktisert kan det klart påvirke produksjonsbegrensningen til norsk laksefiskeoppdrett, den hovedsakelige bakgrunnen til dette er at det ikke er gitt at laksefisketillatelsene blir tildelt på nytt etter endt tidsperiode. En slik praktisering vil også kunne redusere forutsigbarheten i laksefisk næringen og redusere verdien av laksefisk tillatelsene. Det overmodnede spørsmålet blir derav om det finnes grunnlag for tidsbegrensning av kommersielle laksefisketillatelser.

Akvakulturlovens § 5 første ledd angir at en tillatelse gir rett til produksjon av bestemte arter på avgrensede geografiske områder (lokaliteter), med de til enhver tid fastsatte begrensninger av tillatelsens omfang.

Etter annet ledd gis hjemmel for departementet i enkeltvedtak eller forskrift å gi ytterligere bestemmelser om oppdrettstillatelser som innebærer omfang, avgrensning i tid osv. Ifølge lovforarbeidene tillegger det myndighetenes skjønn å fastslå hvorvidt en tillatelse skal avgrenses i tid, der alle akvakulturtillatelser kan bli tidsavgrenset. Videre har lovforarbeidene påpekt at det ikke er en *målsetning* å tidsavgrense alle akvakulturtillatelser. Retten er ment å

brukes i de tilfeller der det foreligger omstendigheter som tilsier at tidsavgrensning er riktig, på bakgrunn av næringsaktørenes behov og, eller andre interesser som akvakulturloven tar sikte på å ivareta.<sup>104</sup>

Det åpnes altså for at alle akvakulturtillatelser kan bli tidsavgrenset, herunder kommersielle laksefisktillatelser. Det vises dog til et hensiktsmessighet formål ved tidsavgrensning, der forarbeidene påpeker at lovverket ikke ønsker å tidsavgrense alle akvakulturtillatelser. Hva som menes med hensiktsmessig fremtrer ikke klart av forarbeidene men miljømessige hensyn nevnes. Det kan tenkes at eksempel på dette kan forekomme ved endring i produksjonsmetoder eller vedvarende miljøproblemer. Et langt mer problematiserende spørsmål er om innføring av tidsbegrensning på laksefisktillatelser kan gjøres tilbakevirkende, og ramme alle tildelte tillatelser. Dette kan virke svært inngripende, da laksetillatelser har blitt kjøpt med den hensikt at de er ikke er tidsbegrenset. Dette knytter seg både til pris betalt for tillatelse og kostander for etablering av tillatelse. Det fremkommer også som et generelt forbud mot dette i grunnloven § 97, spørsmålet blir om det allikevel er mulig å endre vilkåret i laksefisktillatelsen fra tidsbegrenset til tidsavgrenset.

Da det finnes lite rettskilder for å avgjøre hvorvidt en tidsbegrensning av kommersielle laksefisktillatelser kan gjøres tilbakevirkende, er det hensiktsmessig å se hen til nærliggende konsesjonsområder. Det mest aktuelle i dette tilfellet vil være likheten til tidsbegrensning på fiskerikvoter, der spørsmålet om gyldighet på tidsbegrensning nylig var oppe til høyesterett. Fiskerikvoter ligner på laksefisktillatelser ved at de er svært ettertraktet og antallsregulert. Fiskeri vil på samme måte som laksefiskoppdrett kunne påvirke miljøet og representerer et gode som kun noe svært få enkelt aktører har tilgang på. Det er dog viktig å påpeke at dommen ikke kan anvendes direkte, da det er snakk om et annet rettsområde hvor andre regler styrer, men dommen kan brukes som et tolkningsmoment.

---

<sup>104</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.59

### 3.3.3.1 Tilbakevirkende tidsbegrensning av laksefisktillatelser

I motsetning til laksefisktillatelser har det ved fiskerikvoter blitt innført tidsbegrensning på kvoteordninger. I denne sammenheng er det interessant å se på Voldstadsaken (Rt-2013-1345) som belyser *gyldigheten* av tidsbegrensning på fiskerikvoter.<sup>105</sup>

Saken gjaldt gyldigheten av statens tidsbegrensning i § 7 første ledd i endringsforskrift fra 2007 om strukturkvoteordning mv. for havfiskeflåten – strukturkvoteforskriften. Fra strukturkvoteforskriftens ikrafttredelse 2005, var det ingen begrensning på hvor mange år en strukturkvote kunne tildeles, mens det ved endringen i 2007 ble innført en begrensning på 25 år for de fartøyene som i 2005 var tildelt strukturkvoter.

Spørsmålet var da om staten rettmessig kunne tidsbegrense de *varige* kvoterettighetene som ble gitt Volstad i 2005 til 25 år, eller om dette var i strid med forbudet mot tilbakevirkende kraft av Grunnlovens § 97 eller vernet om eiendom i artikkel 1 i tilleggsprotokoll 1 til den europeiske menneskerettskonvensjon – EMK P1-1.

Samtlige Høyesteretts dommere var enige om at Grunnlovens § 97 kom til anvendelse, og at tildelt rettighet (varige kvoterettigheten) i utgangspunktet var vernet av denne bestemmelsen. Dommerne var også samrødd om at forskriftsendringen av 2007 var i strid mot Grunnloven. Det ble derfor utført en konkret avveining mellom ulemper ved begrensningene rettighetene Volstad fikk, mot de samfunnsmessige årsakene staten hadde for å endre regelverket.

23. oktober 2013 avsa Høyesterett dom i Volstad-saken. Etter å ha vunnet både i tingretten og lagmannsretten, tapte Volstad til slutt i Høyesterett med 9 mot 8 dissens,<sup>106</sup> da flertallet vurderte reguleringens konkrete betydning for Volstad som ikke særlig stor. Flertallsvurderingen antyder at dersom staten avveier resultatet av endringen som viktigere enn betydningen for den enkelte aktør, er endringen *ikke* i strid med Grunnlovens § 97.

---

<sup>105</sup> HR-2013-2200-P - Rt-2013-1345

<sup>106</sup> HR-2013-02200-P, (sak nr.2012/1548) / (Voldstad-saken), p. s.275, Norges Høyesterett

Førstvoterende dommer (flertallet) påpekte at utredningen av verditapet isolert sett ga en relativt liten virkelig verdireduksjon etter 27 år. Derfor var det avgjørende for flertallet at verdien av strukturkvotene ikke syntes være påvirket av tidsbegrensningen, mens mindretallet mente at det måtte være klart at tidsbegrensede rettigheter uansett vil være mer verdt enn tidsbegrensede.<sup>107</sup>

Flertallsvurderingen antyder at dersom staten avveier resultatet av endringen som viktigere enn betydningen for den enkelte aktør, er endringen *ikke* i strid med Grunnlovens § 97. Det er viktig å presisere at dommen hadde 9 til 8 i dissens og at dette kan ha innvirkning på rettskildeværdien av dommen. Når det gjelder dommens betydning for laksefisk tillatelser kan det tenkes at også laksetillatelser kan bli tidsbegrenset tilbakevirkende dersom staten avveier virkningen opp mot f.eks. miljøhensyn som viktigere en betydningen til den enkelt aktør. Om det blir innført tidsbegrensning av laksefisk tillatelser ville uansett måtte tas en individuell stilling til om dette vil være i strid grunnlovens § 96.

### 3.3.4 Tilbaketrekking av eller endring av vilkårene til lokalitetsklarering

Tilbaketrekking eller ending i vilkårene til lokalitetsklarering vil ha en nær sammenheng med tilbaketrekning av tillatelsen eller endring av vilkårene i tillatelsen. Bakgrunnen til dette beror på at en tilbaketrasket tillatelse ikke vil kunne inngå i en lokalitetsklarering, og derav begrense klarert biomasse på lokaliteten. Endring i vilkårene i en tillatelse vil også kunne påvirke lokalitetsklareringen ved at vilkåret til biomassegrense eller geografisk beliggenhet endres. Alle disse faktorene kan innebære produksjonsbegrensning både for tillatelsen og lokalitetsklareringen. Lokalitetsklarering kan også bli inndratt uavhengig av laksefisk tillatelsen lokaliteten er klarert for. Dette gjelder da særlig ved passivitet, altså at lokaliteten ikke blir utnyttet til akvakulturvirksomhet. Dette er for å hindre at lokaliteter ligger brakk (ikke drives produksjon) og beslaglegger areal som kunne vært utnyttet til akvakultur eller andre formål. I laksetildelingsforskriften § 38 er tidsgrensen satt til to år, det vil si at Fiskeridirektoratet kan trekke tilbake *lokalitetsklarering* dersom det innen to år etter vedtak ikke er etablert bedrift med mer en tredjedel av tillatt biomasse. Mer sentralt hva angår produksjonsbegrensning er imidlertid å finne ut hvordan endring og tilbaketrekkings

---

<sup>107</sup> HR-2013-02200-P, (sak nr.2012/1548) / (Volsdad-saken) , p. s. 120

paragrafen i akvakulturloven kan brukes til å innføre mer direkte produksjonsbegrensende tiltak.

Tilfelle på dette har forekommet i Hardangerfjorden, der bakgrunnen var at havforskningsinstituttet (HI) reiste gjennom sin statusrapport ”Kyst og havbruk 2009” spørsmål om hvorvidt oppdrettsvirksomheten i Hardangerfjorden var innenfor rammene av en Bærekraftig utvikling, da infeksjonsnivået av lakselus på villaks hadde en kraftig økning fra 2007 til 2008. HI påpekte at oppdrettsnæringen i samsvar med akvakulturlovens § 1 plikter å arte seg innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og anviste på grunn av sykdomsspredning til lovens § 9. HI påpekte at departementet med hjemmel i akvakulturlovens § 9 a og b hadde myndighet til å iverksette snarlig flytting av anlegg ut fra Hardangerfjorden, eller alternativt redusere biomassen til et bærekraftig nivå.<sup>108</sup> Som følge av dette, ble det gjennomført en endring av laksetildelingsforskriften § 37 a bokstav a, som tilsa *at det ikke lenger kan klareres nye lokaliteter eller utvidelser av lokaliteter for tillatelse i Hardangerfjorden*. I henhold til Laksetildelingsforskriften § 37 a bokstav b, fremkommer det at det heller ikke tillates *samløkalisering etter melding iht. Laksetildelingsforskriften § 37*.

Dette er riktignok ikke eksempel på endring eller tilbaketrekking av lokalitetsklarering til den enkelte oppdretter, men at departementet med utgangspunkt i endrings og tilbaketrekkingens paragrafen<sup>109</sup> har gått inn å endret vilkåret for lokalitetsklarering innenfor et geografisk områdesom preventiv stopper videre produksjonsvekst innen område.

### 3.3.5 Konklusjon overdragelse/opphør

Produksjonsbegrensningene i opphør/overdragelsesfasen knytter seg hovedsakelig til eierskapsbegrensninger av laksefisktillatelse samt forvaltningens mulighet til å tilbaketrekke eller endre vilkårene i tildelt tillatelse eller lokalitetsklarering. Lovverket åpner imidlertid for at laksefisktillatelse kan gjøres tidsbegrenset. Tidsbegrensningen kan også ha en viss tilbakevirkende kraft dersom resultatet av endringen vektet som viktigere enn betydningen for den enkelte aktør.

---

<sup>108</sup> Alv Arne Lyse, Havforskningsinstituttet; Oppdrettsindustrien i Hardangerfjorden ikke bærekraftig!, April 1, 2009 søkt 18. desember 2013.

<sup>109</sup> Lov om akvakultur (akvakulturloven) § 9 tredje ledd

Eierskapsbegrensningene knytter seg opp mot det viktige vilkåret om forsvarlig fordeling av almene resurser. Det siste året har imidlertid taket for hvor stor andel av laksefisktillatelser et foretak kan kontrollere økt etter press fra ESA. Forvaltningens mulighet til å tilbaketrekke eller endre tillatelser og lokalitetsklareringer er et viktig preventivt verktøy sammenholdt med sanksjonsmulighetene de innehar for å opprettholde produksjonsbegrensningene regelverket oppstiller.

## **4.0 Rettsøkonomisk og retts sosiologisk analyse av dagens produksjonsbegrensende regelverk.**

Kapittelet vil kartlegge hvorvidt dagens produksjonsbegrensning av tillatelser er med på å oppfylle målene som fremkommer av formålsparagrafen til akvakulturloven § 1. Det fremgår her at *Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten.* Kapitlene vil deles inn etter disse fire momentene for å kartlegge produksjonsbegrensningenes totale innvirkning. Nærmere tolking av begrepene vil utøves i hvert underkapittel og utgjøre en sentral del av kartleggelsen. Bakgrunnen for dette er å kartlegge om produksjonsbegrensningen de lege lata fremmer verdiene til formålsparagrafen. Denne analysen vil også danne grunnlag for neste kapittel som tar stilling til om endring av biomassereguleringsbestemmelsen til rullerende MTB er grunnlag for de lege ferenda.

Biomassereguleringen av tillatelser er gjennomgått i *kapitel 3.1.1* og *3.2.1*. Av dette er det klart at laksefisktillatelser er antallsregulert og innehar en individuell biomassegrense (MTB) som ikke kan overstiges jf. laksetildelingsforskriften § 15. Biomassegrensen etter dagens regelverk er endelig, hvor selv den minste overtredelse kan være gjenstand for sanksjoner som gjennomgått i *kapittel 3.2.4*. Av *kapittel 3.0* fremgår det klart at flere faktorer kan påvirke tillatelsens produksjonsbegrensning. Følgende kapittelet fokuserer på maksimal biomassegrense og antallsbegrensning, da dette er faktorer som gir størst produksjonsmessig utslag. Produksjonsbegrensning må etter dette kapittelet derfor forstås som biomassegrense på tillatelsen og antallsbegrensningen på tillatelsene. Det tas også forbehold om at kartleggelsen vil i all hovedsak ta for seg driftsfasen av produksjonsbegrensningen.

## 4.1 Produksjonsbegrensningens ivaretagelse av lønnsomhetsbegrepet

Kapittelet ønsker å kartlegge hvorvidt dagens produksjonsbegrensning har bidratt til å fremme lønnsomhet i forhold til foregående regelverk. Ifølge akvakulturlovens forarbeider tilhører alle juridiske og fysiske personer som driver akvakultur inn under definisjonen ”akvakulturnæringen”.<sup>110</sup> En av de primære hensiktene med akvakulturloven er å fremme akvakulturnæringens *lønnsomhet* jf. § 1 i formålsparagrafen. Av forarbeidene fremgår det at loven skal legge til rette for at akvakulturnæringen skal kunne skape verdier, og selv ha ressurser til videreutvikling. I den nye loven var det ett av de fire ”*særlige fokus områdene*” som angikk lønnsomhet direkte: ”*Vekst og nyskaping i næringen – lønnsomhet og innovasjon i lys av Norges internasjonale konkurransesituasjon*”.<sup>111</sup> Det første som derav avgjøres for å analysere produksjonsbegrensning innvirkning på lønnsomhetsformålet i akvakulturlovens formålsparagraf er å se nærmere på betydningen av lønnsomhetsbegrepet i akvakulturlovens forstand.<sup>112</sup>

### 4.1.1 Tolking av lønnsomhetsbegrepet i akvakulturloven

Direkte av ordlyden er det vanskelig å definere noe eksakt. Dette beror både på omfanget av begrepet og hvem lønnsomheten er ment å tilfalle. I forarbeidene til akvakulturloven fremheves viktigheten av *lønnsomhet* som grunnlaget for næringens eksistens og næringsutvikling i kystdistriktene. Dette gjenspeiles av lovens virkemidler, som vil endre fokuset fra *hvem* som eier virksomheten til *hvordan* den drives. Endringene skulle bidra til at næringen selv kunne strukturere virksomheten slik de selv mente var best for verdiskapning og optimalisering.<sup>113</sup>

Akvakulturens regelverk gir både rettigheter og forpliktelser som kan påvirke blant annet oppdretterens kostnadsnivå og tilgang på kapital. Perspektiver på lønnsomheten må derfor tolkes slik at det alltid bør tas i betraktning ved utforming av driftsløsninger og bestemmelser i loven. Akvakulturlovens forarbeider har påpekt at perspektiver på lønnsomhet også fremmes gjennom lovens prinsipper for overføring og pantsettelse av tillatelser, som kan føre til bedre

---

<sup>110</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.9

<sup>111</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.9

<sup>112</sup> Lov om akvakultur (akvakulturloven) § 1

<sup>113</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 12



kapitaltilgang og forutsigbarhet for oppdretterens juridiske disposisjoner over tillatelsene.<sup>114</sup> For selve næringen, vil videre forskning være en forutsetning for senere kommersialisering og lønnsomhet.<sup>115</sup> Akvakulturproduksjon foregår i nærliggende kystområder. For å opprettholde de langsiktige vilkårene for lønnsomhet og vekst i næringen, er dessuten langsiktig og forutsigbar tilgang til egnede kystområdene en nødvendig forutsetning.<sup>116</sup>

Av forarbeidene fremkommer det altså et ønske om å økonomisk ivareta den enkelte oppdretter og næringen som helhet. Men det forutsettes at aktørene individuelt tilpasser driften av laksefiskoppdrett for å oppnå lønnsomhet. Noe klar definisjon av begrepet lønnsomhet fremkommer imidlertid ikke. I Regjeringspublikasjonen, NOU 2000: 1, avgitt til Miljøverndepartementet<sup>117</sup> er begrepet lønnsomhet beskrevet, hvor det påpekes at det i ved lønnsomhet ofte skilles mellom *bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet*. Begrepet lønnsomhet brukt alene betyr vanligvis *bedriftsøkonomisk lønnsomhet*, som definerer selskapenes evne til å gi avkastning på investert kapital basert på råvarepris og innsatsfaktorer. *Samfunnsøkonomisk lønnsomhet* betyr vanligvis den bedriftsøkonomiske lønnsomheten justert for eventuelle effekter som ikke inngår i den bedriftsøkonomiske lønnsomhetsberegning, men som må tas i betraktning for den samfunnsøkonomisk vurdering av næringen.

Ettersom lønnsomhet er brukt som enkeltord i akvakulturlovens § 1 er det mest nærliggende å tolke dette som bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Reelle hensyn tilsier også dette da næringen er avhengig av at laksefiskeoppdretterne har inntjening for at næringens skal eksistere.

Betydningen av å *fremme lønnsomhet* kan derav tolkes som et ønske om å øke inntjeningen til den enkelte oppdretter, da dette vil gi ringvirkninger og styrke oppdrettsnæringen. Lønnsomheten er imidlertid avhengig av hvordan den enkelte aktør driver sin oppdrettsvirksomhet, der lovverket ønsker å gjøre det frier for oppdretter å forbedre sin lønnsomhet. En indikator på at lovverket har fremmet lønnsomheten til laksefiskoppdrettere vil derav bety at avkastningen ved oppdrett av laksefisk har økt.

---

<sup>114</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) pkt. 12.

<sup>115</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), Kapittel 3.

<sup>116</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), Kapittel 3.

<sup>117</sup> Klima-og miljødepartementet, 2 Definisjon og forklaring av en del faguttrykk, November 5, 2006 Underside kapittel 2

#### 4.1.2 Produksjonsbegrensningens historiske påvirkning på lønnsomheten

For å forstå produksjonsbegrensningens innvirkning på lønnsomheten til laksefiskoppdrett er, det nærliggende å se på historisk regulative reformer som har bedret lønnsomheten til laksefiskoppdrettere og hvorfor produksjonsbegrensning har vært et effektivt middel for bedret lønnsomhet.

Produksjonsbeskyttelsen i Norge har hele tiden vært et viktig verktøy for å opprettholde lønnsomhet i næringen. Tildelingen av laksefisk tillatelser har forekommet gjennom tildelingsrunder siden 1980. Bakgrunnen for dette var en massiv interesse etter laksefisktillatelser.<sup>118</sup> Det ble gjennomført en rekke tildelingsrunder på 1980-tallet hvor produksjonsvolumet økte rimelig raskt. I årene fra 1987-1990 da det var forbud mot å eie flere laksefisktillatelser, økte produksjonen av laksefisk fra 56 000 til 169 000 tonn.<sup>119</sup> Dette, sammen med blant annet sykdomsproblemer og utenlandskonkurranse førte til at næringen opplevde en rekke med konkurser. Krisetiden kom som et resultat av overproduksjon i forhold til etterspørsel, hvor forbudet mot flereierskap også gjorde at norske oppdrettere drev lite effektivt i forhold til konkurrerende land der man kunne drive oppdrett i større skala. I august 1991 ble eierbestemmelsene i oppdrettsloven av 1985 derfor endret (§6). Bestemmelsen åpnet opp for flereierskap og kravet til lokalt eierskap ble fjernet. Dette førte raskt til at næringen fikk enkeltsselskaper med stor andel av totalproduksjonen. I 1991 produserte de ti største oppdrettsselskapene i Norge totalt 8 % av totalproduksjon laks og ørret i verden. I 2001 var andelen 45,6 %.<sup>120</sup>

Et annet virkemiddel for å oppnå en lønnsom oppdrettsnæring var innføring av førkvotesystemet. Systemet oppstilte en maksimal mengde før per tillatelse som igjen resulterte i en effektiv produksjonsbegrensning, noe som viste seg raskt å hjelpe på inntekten til Norske lakseoppdrettere gjennom begrenset tilgang på norsk laks.

---

<sup>118</sup> laksefakta.no, "Norsk havbrukshistorie" (2014)

<sup>119</sup> Jon Christian F. Nordrum, Kirsten Berger, Lars Fause, Ingunn B. Gjersvik, Charles Ingebrigtsen, Britt Leikvoll, and Nils Ola Widme, Administrative sanksjoner, reaksjoner og straff i akvakulturloven. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet., 2012

<sup>120</sup> Regionale og distriktpolitiske effekter av statlig havbrukspolitikk, June 2003 s.18

Gjennom historiens løp ser vi at lovverket er dynamisk justert for å gi næringsaktørene trygge rammer for stabile vekstforhold. Ved å være den klart største produsenten av oppdrettslaks, har Norge gjennom sin posisjon som sådan kunnet påvirket tilgjengeligheten av laks i markedet gjennom ulike produksjonsbegrensende tiltak. Et spørsmål som videre kan stilles, er om det er noe som historisk antyder at produksjonsbegrensningen i regelverket har bidratt negativt til å fremme lønnsomheten til norske laksefisk oppdrettere.

Som nevnt i *kapittel 2.1*, har lakseoppdrettsnæringen utelukkende hatt overordnet positivt driftsresultat siden 2004. Driftsresultat er korrelert med konsumentenes varierende inntekt, samt pris på konkurrerende produkter.<sup>121</sup> Nevnte variabler påvirker driftsresultatet syklisk. Etterspørselen på laks stiger i takt med *økt inntekt*, eller ved at *konkurrerende produkter* øker i pris. Fall i etterspørsel får vi når prisen på laks øker i forhold til prisen på konkurrerende produkt, eller ved fall i inntekten til konsumerende land.

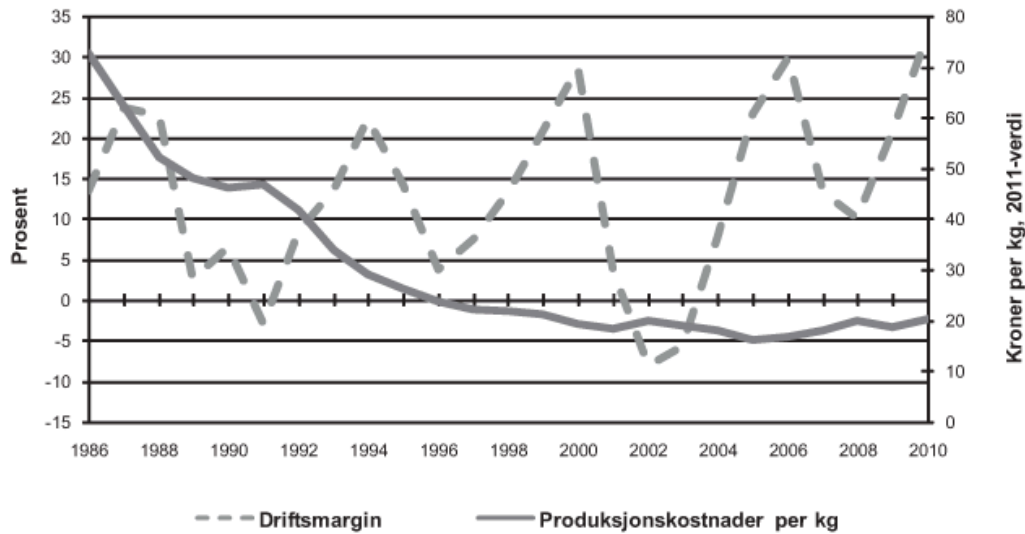
Av grafen under ser man en tydelig trend av sykliske marginer. Hovedgrunnen til dette er at ved en høy laksepris vil storkunder redusere innkjøp av laks, og erstatte det med konkurrerende produkter.<sup>122</sup> Det er altså ikke for *stort produksjonsvolum* som utfordrer etterspørsel og pris, men at det ikke blir produsert *nok* laks i forhold til hva markedet etterspør. Dette får igjen en synergieffekt, hvor prisen på laks stiger til et nivå der konkurrerende produkter substituerer oppdrettslaksen.

---

<sup>121</sup> Fran Asche, Markedsvekst - Norsk fiskeoppdrett (Desember 2008) 10

<sup>122</sup> Asche, Markedsvekst - Norsk fiskeoppdrett 10

### *Historisk utvikling av lønnsomheten i Laksfiskeoppdrett*



**Figur 1: Prop.1 S(2012–2013) kapittel 4.1.3 Fiskeri- og kystdepartementet <sup>123</sup>**

Spørsmålet blir derav hvorfor oppdrettere ikke tilpasser seg markedet og produserer mer laks, når det er behov.

Ved innføring av laksetildelingsforskriften § 15, (MTB) maksimal tillatt biomasse per tillatelse, sammenholdt med antallsbegrensningen på tillatelser (tildelingsrunder gjennomgått i kapittel 3.1.1) danner dette til sammen et produksjonstak for norske laksefiskeoppdrettere, der det ved økt behov ikke er mulig å øke produksjonen. Produksjonstaket resulterer i at det ved økt etterspørsel av laks vil være vanskelig å holde stabile laksepriser. Det er dog viktig å ta høyde for at laksefisk vokser fortere ved enkelte sjøtemperaturer, noe som igjen vil bidra til ujevn vekst som gjøre det vanskelig å produsere jevnt. Dette tas imidlertid nøye opp i kapittel 5, og vil ikke videre bli problematisert her.

<sup>123</sup> Nærings- og fiskeridepartementet, 4.1.3 Havbruk, 6 Oktober, 2012

#### 4.1.3 Lønnsomhetseffekter av dagens produksjonsbegrensning

Som det fremkom gjennom tolkningen av lønnsomhet, er en god målestokk på fremmet lønnsomhet om avkastningen i lakseoppdrettsbransjen har økt. Det er derav hensiktsmessig å undersøke om dagens produksjonsbegrensning i regelverket har bidratt til økt avkastning.

I 2004 var eksportverdien av laks og ørret på 12,36 milliarder kroner, i 2010 på 33 milliarder kroner<sup>124</sup> og 2013 på 42,2 milliarder.<sup>125</sup> Gjennomsnittlig har lakseoppdretterne siden 2004 hatt en driftsmargin på over 10% slik det fremkommer av figur 1 på neste side. Den stabile økningen i lønnsomhet viser en enorm vekst siden det nye MTB-systemet ble innført. Den økte lønnsomheten vitner om et godt lovverk som næringsaktørene raskt har tilpasset seg etter.

Bakdelen med produksjonsbegrensning etter dagens regelverk er at markedet ikke fullt ut styrer hvor mye fisk som er tilgjengelig til enhver tid, og man får sykluser der tilbud og etterspørsel er i ubalanse. Dette fører til at næringen blir syklusbasert og inntjeningen varierer veldig fra år til år. Dette gjør det også vanskelig å planlegge økt produksjon og økte investeringer.

#### 4.2 Produksjonsreguleringens ivaretagelse av konkurransekraften

Kapittelet ønsker å kartlegge hvorvidt dagens produksjonsbegrensning har bidratt til å fremme konkurransekraft i forhold til foregående regelverk. Konkurransekraft nevnes som et av elementene akvakulturloven skal bidra til fremme i laksefiskeoppdrett jf. akvakulturloven §1. Det er imidlertid vanskelig å lese direkte utfra ordlyden hva som menes med begrepet i akvakultursammenheng. Bakgrunnen for dette er at konkurransekraft generelt sett ikke har en ensartet definisjon, hvor begrepet anvendes forskjellig i forhold til tidsperspektiv, økonomisk høyde, og hvilken gruppe som bruker det. Det vil derav være nødvendig å undersøke nærmere hva som menes med konkurransekraft jf. akvakulturloven §1.

---

<sup>124</sup> Oppdrettsnæringens historie

<sup>125</sup> Norges sjømatråd, Kraftig økning i sjømateksporten (Januar 2014)

#### 4.2.1 Tolkning av konkurransekraftsbegrepet i akvakulturloven

Av forarbeidene til Akvakulturloven fremkommer det imidlertid at konkurransekraft viser til at loven tar sikte på å bidra til bedre rammebetingelser for næringen i et internasjonalt perspektiv. Videre fremgår av forarbeidene at norske laksefiskeoppdrettere skal ha minst like gode rammevilkår som andre aktører. Utfordringene forarbeidene peker på er ”å redusere kostnadene, bedre markedsadgangen og å kunne få tilstrekkelig forretningsmessig handlefrihet for å tilpasse seg et globalisert marked i rask utvikling.”<sup>126</sup>

Dette viser at lovverket gjennom konkurransekraftsbegrepet har som mål å redusere kostnader for laksefisknæringen, altså gjøre det rimeligere å produsere norsk laks i forhold til utenlandske konkurrenter og derav styrke konkurransekraften til næringen. Nærmere forståelse må da være at næringen er den gruppen lovverket ønsker å fremme konkurransekraften til, og den økonomiske høyden er målt opp mot utenlandske konkurrenter.

##### 4.2.1.1 Utenlandske konkurrenter og næring

Et spørsmål som oppstilles videre er da hva som menes med utenlandske konkurrenter. Det er på det rene at utenlandske konkurrenter må innbefatte produsenter av laksefisk i andre land, hva som er usikkert er om loven er ment å fremme lakseoppdrettere mot andre konkurrerende produkt som f.eks. andre oppdrett av marine arter eller kjøttproduksjon på land. Reelle hensyn taler både mot og for å inkludere andre ledd en laksefisk, bakgrunnen for dette er at ved høye laksepriser vil andre typer substitutter kunne utkonkurrere laksefisken. På den andre siden er ikke alle typer animalsk protein substitutter til norsk oppdrettslaksefisk, da en rekke av disse er i helt andre prisklasser og bruksområder. Det mest nærliggende må være at lovverket skal fremme konkurransekraften til norsk laksefisk mot utenlandske laksefiskoppdrettere og utenlandske substitutter som er nærliggende norsk laks i pris og bruksområde.

Videre er det hensiktsmessig å definere hva som nærmere menes med *næringen*, da dette også fremstår relativt uklart utfra forarbeidene. I en vid betydning kan omfanget være alt som

---

<sup>126</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.12

omhandler lakseproduksjon. Utfordringen her vil være å sette en ytre grense for hva som menes med norsk oppdrettsnæring. Dersom binæringene skal tas hensyn til, vil det fort bli svært komplekst, samtidig som en ofte er svært avhengig av disse for å måle den totale konkurransekraften. Dette kan illustreres med følgende eksempel; Etter produksjon og slakting blir fisken transportert ut på markedet. Hastigheten på transporten samt infrastruktur vil da være i direkte tilknytning til norske produsenters konkurranseevne. På en annen side er bi-næringer viktige, da det er ledetid og pris ut til sluttkunden som er det viktigste. Av Reelle hensyn er det derimot vanskelig å innbefatte alt som er tilknyttet oppdrettsnæringen under konkurransekraftsbegrepet i akvakulturloven. Laksefiskeoppdrettere samt videreforedling av laksefisken bør være innbefattet som *næringen*.

#### 4.2.1.2 Tidsperspektiv

Noe som ikke fremkommer av forarbeidene er hvilket tidsperspektiv det er snakk om når det gjelder konkurransekraft, om det er på kort eller lang sikt. Det finnes få kilder for å tolke spørsmålet, men det finnes imidlertid bredere definisjoner av konkurranseevne i akvakultursammenheng. Selv om dette ikke er det samme som konkurransekraft, vil noen av de samme hensynene likevel være gjeldene.

Ved å analysere konkurranseevnen til Norge, Skottland og Chile i NILF-rapport 2007–3,<sup>127</sup> tok ”Kontali analyse” utgangspunkt i følgende definisjon av (NOU 2001: 29)

*”Konkurranseevne beskriver forutsetningene for å opprettholde og øke den økonomiske verdiskapningen over tid på bedriftsnivå, næringsnivå og nasjonalt nivå. Konkurranseevne avhenger av konkurranseposisjon og evne til innovasjon og omstilling på nasjonalt nivå også av at full ressursutnyttning og langsiktig balanse i økonomien sikres”.*<sup>128</sup>

Det fremkommer her et mer langsiktig perspektiv, der det fokuseres på forutsigbar økonomi og full ressursutnyttelse. Av reelle hensyn er det også naturlig å anta at konkurransekraften er ment å gjelde i et lengre perspektiv, selv om kortsiktig konkurransekraft kan være kritisk for enkelte ledd som inngår i laksefiskerieringen.

---

<sup>127</sup> Lars Liabø, Ragnar Nystøyl, and Ivar Pettersen, Rammebetingelser og konkurranseevne for akvakultur. En sammenligning mellom Chile, Skottland og Norge. (Kontali analyse as og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning 2007) s.19

<sup>128</sup> Fiskeridepartementet, NOU 2001: 29 En konkurransedyktig havbruksnæring, October 25, 2006Tale/artikkel

Totalt sett innebærer å *fremme konkurransekraften* i akvakulturloven § 1, å sørge for god konkurranseevne i det mest sentrale næringsleddene, der man tar hensyn til verdiskaping både på bedriftsnivå og nasjonalt. Konkurransekraften er målt opp mot utenlandske laksefiskoppdrettere samt nærliggende substitutter for norsk oppdrettslaks i utlandet. Lovverket skal sikre næringen konkurransekraften både på kort og lang sikt, men reelle hensyn tilsier at langtidsperspektivet er viktigste for næringen.

#### 4.2.2 Indikatorer på konkurransekraft

Videre blir spørsmålet hva lovverket er ment å ivareta for å *fremme konkurransekraften* til næringen ut mot utenlandske konkurrenter.

Forarbeidene påpeker at konkurransedyktigheten til norske opprettere bør bedres gjennom å bedre *markedsadgangen*.<sup>129</sup> Spørsmålet blir derav hvordan markedsadgangen mulig kan bedres. Det fremtrer ikke klart, men kan gjøres gjennom å nå ut til nye markeder med tilnærmet null konsum, eller allerede eksisterende markeder med lav konsum. En reduksjon i handelsbarrierer vil også medføre en bedring i markedsadgangen.

Videre nevner forarbeidene at næringen må ”*kunne få forretningsmessig handlefriheten*” slik at en kan følge globaliseringen i markedet.<sup>130</sup> Spørsmålet er hva som menes så med dette. Heller ikke her fremtrer meningen klart. Mest nærliggende kan det tenkes at fleksibilitet og mulighet til omstilling av produksjonsstruktur er et av hovedmomentene. Dette betyr at stortinget har ment at produksjonen av laks skal dynamisk utvikle seg i samsvarer med etterspørsel i markedet.

Totalt sett ser man at lovverket er ment å stimulere konkurransekraften til norske laksefiskoppdrettere gjennom, bedring i markedsadgangen for norske oppdrettere, samtidig som det er et ønske om økt fleksibilitet for oppdretteren.

---

<sup>129</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.12

<sup>130</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.12



#### 4.2.1.1 Nasjonale rammebetingelser betydning for konkurransekraft

Vi har nå sett på betydningen av konkurransekraftsbegrepet og hva lovverket er ment å ivareta ut mot det internasjonale markedet. Spørsmålet blir videre hva lovverket er ment å ivareta innenfor det nasjonale rammebetingelsene for å styrke konkurransekraften nærmere.

Dette fremkommer ikke tydelig av lovverk eller forarbeider, så drøftelsen vil basere seg på reelle hensyn særlig rundt miljøreguleringer.

Ettersom akvakulturnæringen i all hovedsak er en eksportnæring, har de nasjonale rammebetingelsene som lovverket gir stor innvirkning på næringens konkurransekraft i forhold til sine konkurrenter i andre nasjoner. Dette knytter seg både til kostnader og til miljøreguleringene direkte. Miljøreguleringer vil ha betydning for hvordan kundene oppfatter produktet og næringens produksjon.<sup>131</sup>

Fokus på miljøreguleringer er avgjørende i forhold til langsiktig konkurransedyktighet, og næringen vil som sådan styrkes av et lovverk som sikrer gode miljørutiner. Miljøreguleringer kan virke som et fordyrende ledd på kort sikt, mens i et langsiktig perspektiv bidra til å styrke mattrygghet til norsk laks.

Det kan stilles spørsmålstegn ved hvorfor miljøreguleringer viktig for konkurransekraften, da det som oftest vil føre til en økning i produksjonskostnadene. Konsumenten er dog opptatt av mattrygghet og velger produkter som er godt dokumentert.<sup>132</sup> Dersom næringen svikter på dette punktet, vil det svekke konkurransedyktigheten i form av tapt rennommé. I *forskrift om kvalitet på fisk og fiskevarer* av 28 juni 2013, er det i kapittel X stilt krav til *merking* av fisk etter slakting. Det stilles her krav til blant annet merking av *fiskeart, produksjonsmetode, fangst- eller slaktedato og fangstområde eller opprinnelsesland* jf. § 29.

---

<sup>131</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.12

<sup>132</sup> Bernt Aarset and Grete Rusten, *Havbruk: akvakultur på norsk* (Fagbokforlaget 2007) s.63

Dette vil bidra til at konsumentene enkelt kan kjenne igjen den norske laksen. Dersom den ikke samsvarer med kvaliteten kunden ønsker, kan norsk laks bli utkonkurrert med laks fra andre deler av verden, eller annet sekundærprodukt. Dette tilfellet har man sett eksempler av tidligere, hvor kugalskapen i England førte til en sterk reduksjon i salg av rødt kjøtt.<sup>133</sup>

#### 4.2.2 Faktorer som påvirker konkurransedyktighet

For å kunne kartlegge Norges konkurranseposisjon og produksjonsbegrensningens innvirkning, er det viktig å identifisere faktorer som kan belyse hvilken konkurransekraft norske laksefiskoppdrettere må forholde seg til. Dette vil særlig knytte seg til økonomiske og sosiologiske faktorer.

En rekke faktorer er utslagsgivende for konkurransesituasjonen til norske lakseoppdrettere. Naturgitte forhold og gode geografiske lokaliteter er det aller viktigste, da det danner grunnlaget for laksefiskoppdrettsproduksjon. Ettersom flere land også har slike forhold, vil en rekke andre faktorer spille inn og påvirke konkurransekraften til den enkelte nasjonen.

##### 4.2.2.1 Produksjonskostnad for oppdrettslaks

Produksjonskostnad på laks er en avgjørende konkurransefaktor, hvor prisen til sluttkunden er av stor betydning. Differansen mellom salgspris og totale kostnader med produksjon, slakting og transport utgjør driftsoverskuddet per kilo produsert laks. Produksjonskostnaden vil ikke bare være en viktig konkurransefaktor ovenfor andre laksefiskproduserende markeder, men også substituerende produkter. Ved økte laksepriser vil laksefisken kunne bli erstattet med andre fiskearter som har en lavere kostnad.<sup>134</sup>

Som eksportnæring, er makroøkonomiske faktorer som kronekurs og handelsbarrierer svært avgjørende. Euromarkedet utgjør størsteparten av norsk laksefiskeeksport,<sup>135</sup> og forholdet mellom kronekurs og Euro er derfor svært avgjørende for konkurransekraften. Med en svak

---

<sup>133</sup> Aarset and Rusten, *Havbruk* s.63

<sup>134</sup> Frank Asche, Hva påvirker lakseprisen? (2011) 9

<sup>135</sup> Aarset and Rusten, *Havbruk* s.61

kronekurs vil konkurransekraften styrkes i forhold til kjøpekraft, dette både i euromarkedet og/eller i forhold til annen konkurrerende valuta. Ved en sterk kronekurs, vil man få en motsatt effekt.

Norske handelsbarrierer sammenlignet med internasjonale handelsbarrierer er videre avgjørende i et makroøkonomisk perspektiv. Norsk laks har gjennom EU siden starten på 1990 vært underlagt en rekke handelsbarrierer, Hvor den siste ble avskaffet i 2008. USA har blant annet operert med straffetoll på 24 %, noe som har utestengt norsk laks fra det amerikanske markedet de siste 25 årene.

#### *4.2.2.2 Andre nasjonale faktorer som påvirker konkurransedyktighet*

Kvalitetssikring er nevnt over som en viktig del av konkurransedyktighet. Dette reguleres gjennom matloven og miljølover, som tar sikte på å ivareta mattrygghet og miljø rundt anleggene. Ikke bare for å danne en langsiktig bærekraftig næring som harmonerer med omliggende økosystem, men også for å ivareta et miljømessig produkt. Som det fremkommer av *kapittel 4.2.1.1* bidrar miljøreguleringer til økt produksjonskostnad for norsk oppdrettslaks.

Selv om Norge kanskje har verdens beste naturgitte forhold, er rammebetingelser i Norge kontra konkurrerende land et viktig element i konkurransedyktigheten. Ved høye produksjonskostnader, vil oppdrettere ønske å flytte deler av produksjonen til land hvor de kan øke kostnadseffektiviteten. Norge må derfor tilby konkurransedyktige vilkår og tilrettelegge for næringens virke. Pålagte reguleringer som medfører store ekstrakostnader, vil i et langsiktig perspektiv kunne utkonkurrere Norge som ledende innen lakseoppdrett. Eksempler på dette er krav om teknisk standard på anlegg, Nytek- forskrift av 16 august 2011,<sup>136</sup> eller forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg av 5. desember 2012.<sup>137</sup> Hva gjelder miljøregulativer vil derimot kunne styrke konkurransedyktigheten.

---

<sup>136</sup> Forskrift om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg (NYTEK-forskriften), August 16, 2011

<sup>137</sup> Forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg 5. desember 2012 nr. 1140,

### 4.2.3 Konkurranseskraftseffekter av dagens produksjonsbegrensning

Etter å ha tolket konkurranseskraftsbegrepet samt sett på faktorer som påvirker konkurranseskraften til norske oppdrettere, blir spørsmålet hvordan konkurranseskraften er med dagens produksjonsbegrensende regelverk i forhold til tidligere.

Norges ledende internasjonale posisjon innen lakseoppdrett som det fremkommer av *kapittel 2.1* indikerer god konkurranseskraft, hvor produksjonen i Norge medfører en global påvirkning av næringen. Dette især ved antallsregulering av oppdrettstillatelser, der norske myndigheter kan påvirke en stor andel av internasjonal produksjonsvolum direkte, ved stimulering av antallsbegrensningene. Det sentrale er imidlertid hvordan den norske markedsandel av produksjon av laks har utviklet seg under dagens produksjonsbegrensende regelverk.

#### 4.2.3.1 Chile

Hva gjelder laksefisk, er Chile Norges største konkurrent på produksjonsvolum.<sup>138</sup> Chile har en estimert produksjon av atlantisk laks på 405 000 tonn i 2013. Chiles geografiske beliggenhet gjør på den andre siden at USA, Japan og Sør-Amerika utgjør de største markedene. Dyre transportkostnader gjør det kostbart for chilensk laks å konkurrere med norsk laks. Dersom lakseprisen i Norge derimot blir for høy i forhold til Chile, vil transportkostnadene kunne utjevne prisforskjellen til den chilenske laksen. Dette kan som sådan føre til en konkurransesituasjon i Europa, da særlig for fryst fisk, som holder seg lenger når den skal transporteres over større områder.

#### 4.2.3.2 Konkurranseskraften til Norge mot konkurrerende markeder

En god indikasjon på konkurranseskraften, vil være mengden av produsert laks i Norge i forhold til konkurrerende markeder. Da det ble innført MTB (Maksimal tillatt biomasse) som produksjonsbegrensning i Norge, var Norge og Chile omtrent jevnstore i produksjon av laks og ørret. Norge og Chile produserte begge i 2003 rundt 500 000 tonn,<sup>139</sup> men lavere produksjonskostnader i Chile styrket dem i forhold til Norge. På verdensbasis, er det i 2013 er

---

<sup>138</sup> Norsk sjømatråd, Markedsplan Norsk Laks og Fjordørret 2013-2015, January 2013

<sup>139</sup> Fiskeridepartementet, NOU 2001: 29 En konkurransedyktig havbruksnæring

det anslått en produksjon på nærmere 2 millioner tonn atlantisk laks. Norge står alene for 60% av denne produksjonen, altså tilnærmet 1,2 millioner tonn laks.<sup>140</sup> Chile har i samme tidsrom hatt en reduksjon i produksjon av atlantisk laks estimert til 405 000 tonn i 2013.<sup>141</sup>

Det skal imidlertid påpekes at mye av bakgrunnen til dette var store sykdomsproblemer i Chile, da særlig ILA (Infeksjonssykdom hos fisk forårsaket av virus, bakterier eller sopp som medfører høy dødelighet dersom det ikke behandles tidsnok).<sup>142</sup> Året før sykdomsutbruddet produserte Chile rundt 400 000 tonn, året etter var produksjonen helt nede i 60 000 tonn.<sup>143</sup>

Et spørsmål som kan stilles er herav hvorfor Norge ikke har møtt det samme utfordringene. ILA-sykdommen har også vært en utfordring i Norge, men ikke rammet Norge på samme måte som den i Chile.<sup>144</sup> Dette skyldes en rekke faktorer som naturgitte forhold, driftsrutiner eller slaktemønster. Hovedproblemet i Chile var tette lokaliteter på svært avgrenset areal, noe som medførte rask sykdomsspredning. Volumet av laks var også stort innenfor et gitt sjøareal. I Norge blir det tatt hensyn til avstand mellom anlegger under lokalitetsklarering, hvor anleggene er spredt over en langt større kystlinje.

Bjørn Hersoug, professor ved Norges Fiskerihøgskole på Universitetet i Tromsø har fulgt den internasjonale oppdrettsnæringen gjennom mange år. Han uttaler til aftenposten i en artikkel vedrørende sykdomssituasjonen i Chile<sup>145</sup> at svak lakseoppdrettsforvaltning i landet er den største grunnen til omfanget av sykdomsboomen. Myndighetene gjennomførte ikke de reguleringene som trengtes, hvor mye av suksessen til Norge ligger nettopp i samarbeidet mellom næring, forvaltning og forskning.

Situasjonen i Chile illustrerer at rammebetingelser for ivaretagelse av sykdomsproblemer også er en viktig faktor for internasjonal konkurransedyktighet. Selv om regulering for sykdomssituasjoner vil medføre økte kostnader, vil det bedre konkurransedyktigheten på sikt.

---

<sup>140</sup> laksefakta.no, NORGE - VERDENSLEDENDE PÅ LAKS, June 12, 2013

<sup>141</sup> Norsk sjømatråd, Markedsplan Norsk Laks og Fjordørret 2013-2015, January 2013

<sup>142</sup> Vætrinærinstituttet, *Fakta om: Infeksjos lakseanemi (ILA)*, 2010

<sup>143</sup> Forskere: - Norsk lakse-virus la chilensk oppdrett i ruiner

<sup>144</sup> Forskere: - Norsk lakse-virus la chilensk oppdrett i ruiner

<sup>145</sup> Ole Magnus Rapp, Laksekollaps i Chile skremmer Norge

Norge har siden innføringen av det nye produksjonsregelverket trådte i kraft i 2006, bevist at konkurransekraften har blitt fremmet. Produksjonsbegrensning og miljøtiltak har sikret en dynamisk vekst i produksjon av laksefisk i Norge, blant annet gjennom en antallsbegrensningen som foreligger på tillatelser. Dette sammenholdt med opparbeidet erfaring og satsing innen lakseoppdrett, har resultert i et verdensledende kompetansenivå innen drift, teknologi, forskning og utvikling.

#### 4.3 Produksjonsbegrensningens ivaretagelse av bærekraftig utvikling

Kapitlet ønsker å kartlegge hvorvidt dagens produksjonsbegrensning av laksefisktillatelser er innen for rammene av bærekraftbegrepet. Bærekraftig utvikling nevnes som et av elementene akvakulturloven skal bidra til fremme i laksefiskeoppdrett jf. akvakulturloven §1. Utfra bestemmelsen er bærekraftsbegrepet ment gjelde både lønnsomhet og konkurransekraft. Da dette er behandlet grundig tidligere, vil dette kapitlet bare ta for seg det miljømessige aspektet ved bærekraftsbegrepet. Det første som må klarlegges er derav hva bærekraftig utvikling innebærer.

##### 4.3.1 Forståelse av bærekraftbegrepet i akvakulturlovens forstand

Av ordlyden er det klart at *utvikling* viser til at det skal være progresjon. Det er klart at *bærekraftig utvikling* setter en overordnet ramme for oppdrettsnæringen, men spørsmål om begrepets nærmere betydning med hensyn til de enkelte aktørene må videre defineres.

Det fremkommer nærmere av akvakulturlovens forarbeider, at med en *bærekraftig utvikling* skal forvaltningen av næringen skje på en måte som *sikrer at næringen tilpasses hensynet til det marine biologiske mangfoldet og havmiljøet*. Videre er det angitt at *Miljøhensynet i loven er vidt og dekker både forurensing og økologiske effekter. Bærekraftig utvikling omfatter også hensynet til hvordan akvakulturnæringen kan tilpasses hensynet til andre samfunnsinteresser i kystsonen samt hensynet til folkehelse, fiskehelse og velferd.*<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), s.53

Dette indikerer at oppdrett av laksefisk skal foregå i harmoni med andre biologiske arter i havet. Det kan tenkes at oppdrett kan påvirke andre organismer i havet gjennom ulike momenter. Sykdom hos oppdrettsfisk kan blant annet føre med seg smitte til villfisk, og dermed kunne påvirke det biologiske mangfoldet, utslipp fra lakseoppdrett kan også tenkes å påvirke havet. Det oppstilles videre en forventning om at oppdrett skal tilpasse andre samfunnsinteresser i arealet hvor oppdrettsvirksomhet foregår. Hva som imidlertid kan fremgå som uklart med dette er hva samfunnsinteresser innebære.

#### 4.3.1.1 Retten til et sunt miljø

Siden akvakulturloven også er en miljølov og ”bærekraftig utvikling”, jf. § 1 setter et grunnleggende rammeverk for oppdrettsvirksomheten, må den forstås i tråd med det overordnede kravet til miljøet av Grunnloven § 110 b. Første ledd har spesielt interesse i denne forbindelsen,<sup>147</sup> det vil si:

*”Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævne og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.”*<sup>148</sup>

Først og fremst har Grunnloven § 110 b betydning som et rettslig symbol. Med dette menes at retten til sunt miljø er inntatt i Grunnloven, er det gitt uttrykk for verdiens sterke forankring i samfunnets verdihierarki. Dette har politisk, kulturell og pedagogisk signifikans.<sup>149</sup>

Grunnsetningen overfører signaler både nasjonalt og internasjonalt om hvilken vekt det er lagt på miljømessige hensyn i Norge. Hvor regelen betegner at alle har rett til et sunt miljø og at dette skal forvaltes i et langsiktig perspektiv. Dette kan indikere at alle har rett på et rent havområde og det skal drives langsiktig forvaltning av havområdene.

FNs verdenskommisjon for miljø og utvikling har definert begrepet ”bærekraft” som en *”utvikling som møter behovet i dag uten å redusere sjansen for at kommende generasjoner skal få dekket sitt behov”*. Videre kan begrepet klassifiseres inn i tre deler: sosial-,

---

<sup>147</sup> Fiskeri- og kystdepartementet, Prop. 103 L (2012–2013) Endringer i akvakulturloven (Fiskeri- og kystdepartementet March 22, 2013) pkt. 5.1.2.5

<sup>148</sup> Kongeriget Norges Grundlov 17. mai 1814, § 110 b (1)

<sup>149</sup> Innst. S. nr. 163 (1991–92)

miljømessig- og økonomisk bærekraftig utvikling.<sup>150</sup> I kapitelets sammenheng vil det være mest nærliggende at dette innebære at lakseoppdrett ikke skal redusere sjansen for at kommende generasjoner kan utnytte sjøen til sitt behov. Dette kan tilsi at dersom oppdrett medfører varige miljømessige endringer i havområdene som svekker neste generasjoners mulighet til å utnytte havet vil det ikke være bærekraftig.

Totalt sett innebærer bærekraftig utvikling at laksefiskoppdrett skal foregå på en tilpasset måte i forhold til havets mangfold av ulike arter. Miljømessige utfordringer kan tenkes å være forurensing fra driften, rømming av laksefisk som kan påvirke genetikken til villfisk, eller direkte sykdomsspredning til villfisk. Innfortolket i dette kan det påstås at havet skal forvaltes med tanke på de neste generasjoners mulighet til å bruke det. Dette viser at bærekrafts begrepet knytter seg både til et kortsiktig og langsiktig perspektiv som begge skal ivaretas. Det kan videre spørres om det er flere kilder i akvakulturregelverket som kan kartlegge hva som menes med miljømessig bærekraft.

#### 4.3.2 Miljømessig bærekraft

For å nærmere identifisere hva som menes med miljømessig bærekraft og miljøhensyn, bør det ses hen til miljøkravene i akvakulturloven som fremkommer i kapittel III, §§ 10-14 hvor miljøhensyn som skal tas i forhold til fiskeoppdrett er oppstilt. I følge § 10 første ledd, skal akvakultur etableres, drives og avvikles på en miljømessig forsvarlig måte. Bestemmelsen er definert slik at det fremkommer som en rettslig standard, hvor den er *“en generell materiell bestemmelse som gir adgang til å gi bestemmelser for å sikre en miljømessig forsvarlig produksjon, samt gripe inn mot ethvert tilfelle hvor produksjonen ikke er miljømessig forsvarlig”*.<sup>151</sup> Dette kravet utdypes mer detaljert i akvakulturdriftsforskriften. Etter forskriftenes § 5 skal driften være teknisk, biologisk og miljømessig forsvarlig. Akvakulturdriftsforskriften skal sammen med forskrift om krav til teknisk standard for installasjoner FOR 2003-12-11-1490 begrense rømming fra flytende akvakulturinstallasjoner, samt sikre forsvarlig drift og vedlikehold av installasjonene.

---

<sup>150</sup> FHL og EFF, Norsk havbruk (Fiskeri- og havbruksnærings landsforening og Eksportutvalget for fisk August 2011) s. 10

<sup>151</sup> Lov om Akvakultur 17. juni 2005 nr. 79 § 10, kommentar av Per V. Nilsen.



Det knyttes dermed et forsvarlighetskrav til driften. Kravet gjelder anleggets tekniske standard, velferd for fisken samt den samlede virksomheten, som blant annet omfatter driftsrutiner, beredskapsplan, krav til miljøovervåking med mer.<sup>152</sup> “Forsvarlig” etter bestemmelsene i denne forskriftene skal forstås på samme måte som forsvarlig etter akvakulturlovens § 10 første ledd.

Det stilles krav om miljøundersøkelser for de som *har*, eller *skal søke* om akvakulturtillatelse. Dette for å dokumentere miljøtilstanden innenfor lokalitetens influensområde ved etablering, drift og avvikling av akvakultur, jf. akvakulturloven § 11, første ledd. Hensikten med bestemmelsen er å sikre miljøovervåking av oppdrettsproduksjon. Den enkelte oppdretter vil være pliktig til å utføre og betjene utgiftene for de *miljøundersøkelser* som pålegges, dette synspunktet er knyttet til naturmangfoldloven prinsipper i § 11. Med *miljøundersøkelser* menes undersøkelser ved kartlegging av bl.a. faren for forurensning og økologiske bieffekter.

153

De ulike miljøkravene akvakulturloven oppstiller indikerer at bedømmelse av om hvorvidt laksefisksoppdrett har hatt en bærekraftig utvikling<sup>154</sup> ikke bare skal ses på i forhold til omliggende arter og ivaretagelse av sjøen, men også til den om den faktiske driften av laksefisksoppdrett er bærekraftig. Som nevnt over er det en rekke faktorer som derav er viktig for å drive miljømessig forsvarlig, et spesielt viktig hensyn som angår bærekraft er uansett fiskevelferd. Med dette menes at lakseoppdrett ikke kan betegnes som bærekraftig utviklet om selve oppdrettslaksefisken ikke forsvarlig er ivaretatt, selv om oppdrettsvirksomheten ikke påvirker omliggende miljø den grad.

#### 4.3.3 Miljømessige utfordringer

Det er klart at utøvelse av oppdrett kan påvirker miljøet og det biologiske mangfoldet som all annen matproduksjon. Akvakulturloven setter ytre rammer for utøvelse og vekst, gjennom forsvarlig forvaltning av nasjonale interesser som miljø og anvendelse av kystområdene. Det

---

<sup>152</sup> Bellona, Akvakulturloven,

<sup>153</sup> Lov om Akvakultur 17. juni 2005 nr. 79 § 11, komment av Per V. Nilsen, nr. 28 og 28A.

<sup>154</sup> Lov om akvakultur (akvakulturloven) § 1

er derfor svært viktig at regelverket blir overholdt.<sup>155</sup> Ettersom laksefisk produseres med formål om human konsum, bør det her nevnes at det allerede stilles strenge hygienekrav til produksjon av laksefisk som gjennomgått i *kapittel 2.2*. Forarbeidene til akvakulturloven presiserer også at maksimal tillat biomasse på laksefisktillatelser samt tetthetsgrenser på lokaliteter har bidratt til ivaretagelse av miljøhensyn.<sup>156</sup> For å kunne kartlegge hvorvidt dagens produksjonsbegrensende regelverk har bidratt til en bærekraftig utvikling, er det derfor viktig å identifisere hvilken miljømessige utfordringer laksefiskoppdrett innehar.

#### *4.3.3.1 Bakterier og virus*

Historisk sett har bakterier og virus vært et svært utfordrende miljøhensyn for laksefiskoppdrett. På grunn av biomassetettheten i produksjonsenheter, kan smittsomme agens (bakterier og virus) i naturen få kunstig gode vekstvilkår. Dette kan få alvorlige konsekvenser for både oppdrettsorganismen, miljøet utenfor og for villfisk. Videre kan ulike former for menneskelig aktivitet som brønnbåter, ballastvann etc. føre til innføring og spredning av nye sykdommer av disse sykdommene. God helsestatus på oppdrettslaks er derfor svært viktig, da det også er det beste smittebegrensende tiltak for villfisk.

På 80- og tidlig 90-tallet forårsaket ulike bakteriesykdommer en rekke utfordringer for akvakulturnæringen, som videre resulterte i et høyt forbruk av antibakterielle midler. I Vestfold ble sykdommen Furunkulose, *en bakteriesykdom som skyldes bakterien Aeromonas salmonicida*,<sup>157</sup> først observert i 1964 etter import av sykdomssmittet regnbueørret fra Danmark. På samme tidspunkt ble fiskesykdommen påvist i flere andre oppdrettsanlegg, og alle infiserte anlegg ble sterilisert. Til tross for utrydding av smittede anlegg, spredte sykdommen seg etterhvert over hele landet.<sup>158</sup>

Smitte av bakterier kan overføres til elver ved at villfisk kommer i direkte kontakt med syk fisk gjennom rømt oppdrettsfisk eller passiv spredning i vann. I de tilfeller der bakteriene forårsaker epidemier og stor dødelighet på voksen villaks, virker stor fisketetthet i

---

<sup>155</sup> Jon Christian F. Nordrum, Kirsten Berger, Lars Fause, Ingunn B. Gjersvik, Charles Ingebrigtsen, Britt Leikvoll, and Nils Ola Widme, Administrative sanksjoner, reaksjoner og straff i akvakulturloven. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet. 2012, 9.

<sup>156</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.13

<sup>157</sup> Klima-og miljødepartementet, 5.3.5 Fiskesykdommer generelt, November 5, 2006 Underside

<sup>158</sup> miljødepartementet, 5.3.5 Fiskesykdommer generelt

oppgangshindrende kulper og høy vanntemperatur som en utløsende faktor.

Forebyggende- og virkningstiltak som regelmessig brakklegging, flytting til bedre lokaliteter, generasjonsadskillelse, og ikke minst effektive antibiotika vaksiner har ført til at sykdommer nå er under kontroll. Presset rundt smitte av villaks er mindre enn tidligere, og forbruket av antibakterielle stoffer har vært tilnærmet null de siste årene. Miljøverndepartementet har påpekt at bakterie- og virussykdommer i akvakultur ikke lenger utgjør en *betydelig* trussel mot ville bestander.<sup>159</sup> Videre blir derav spørsmålet hvilke miljøutfordringer som i dag utgjør en betydelig miljøtrussel ved oppdrett av laksefisk.

Forarbeidene påpeker at særlige utfordringer er i dag knyttet opp til reduksjon av rømming og av bekjempelse lakselus. Dette har hatt høy prioritet hos myndighetene og næringen de siste årene, også etter ikrafttreddelsen av akvakulturloven.<sup>160</sup> Det synes derfor hensiktsmessig å nærmere definere disse begrepene, og hvordan de kan utgjøre en miljøtrussel.

#### 4.3.3.2 Lakselus

”*Lepeophtheirus salmonis*” eller lakselus, finnes i alle sjøområder på den nordlige halvkule, og er den vanligste parasitten på laks. Høy forekomst av lakselus fører til utfordringer direkte, både ved at det påvirker økt dødelighet på nyutsatt fisk, samt ville laksebestander. Lakselusen lever og reproduseres på laks og ørret i saltvann, og forårsaker sår på fisken som kan føre til infeksjoner og problemer med saltbalansen. Det betyr imidlertid *ikke* at det påvirker mattryggheten til oppdrettslaks.<sup>161</sup>

Den største konsekvensen av lakselus er redusert vekst hos fisken. Redusert vekst i svake ville laksebestander kan i verste fall medføre en svekkelse av reproduksjonspotensialet.<sup>162</sup> Fra et næringsmessig perspektiv, fører lakselus til tapt inntjening på grunn av redusert vekst og dårligere slaktekvalitet.<sup>163</sup>

---

<sup>159</sup> Miljøverndepartementet, NOU 1999: 9. Til laks å alle kan ingen gjera? (Miljøverndepartementet March 12, 1999) pkt. 5.3.5.

<sup>160</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s. 12.

<sup>161</sup> Lusedata, Om Lakselus, November 18, 2013.

<sup>162</sup> Havforskningsinstituttet, Lakselus, mai 2013, søkt 18. november 2013.

<sup>163</sup> Miljøverndepartementet, NOU 1999: 9. Til laks å alle kan ingen gjera? pkt. 9.6.4 Tiltak mot lakselus

Det fremtrer klart at lakselus kan stride mot prinsippet om bærekraftig utvikling. Da det påvirker villaksens mulighet for reproduksjon og fiskehelsen til selve oppdrettslaksen. Det er dog viktig å påpeke at påslag av lakselus er naturlig for all laksefisk i større eller mindre grad det er derfor omfanget av lakselus som er det vesentlige for å definere om laksefiskoppdrett er innenfor rammene av bærekraftig utvikling. Det problematiserende her er altså hva som er et akseptabelt nivå av lakselus for at laksefiskoppdrett har *bærekraftig utvikling*.<sup>164</sup>

#### 4.3.3.2.1 Grenseverdier for lakselus

Helt siden høsten 1996 har forvaltningen arbeidet med en handlingsplan mot lakselus, og i februar 1997 ble den første planen vedtatt. Rutiner for telling, registrering og rapportering har tidligere vært prioriterte tiltak. I tillegg har bruk av rensefisk som spiser lus av laksen, og organisert avlusning i den kalde vintersesongen for å redusere smittefare om våren vært en del av handlingsplanen.<sup>165</sup>

Miljømessige reguleringer er i dag gjennomført hovedsakelig gjennom forskrifter. For å bidra til å oppfylle kravene til bærekraftig utvikling og utfordringene med lakselus, ble forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg fastsatt.<sup>166</sup> Med hjemmel i matloven § 1 fremgår det av luseforskriften at den har som formål å redusere lakselus for å ivareta oppdretts- og villfisk. Forskriften har også som formål å bekjempe *resistensutvikling hos lakselus*. Bakgrunnen for dette er et ønske om behandlingsmetoder med virkning.<sup>167</sup>

Lakselusforskriften er ment å gi en samordnet og koordinert bekjempelse av lakselus, jf. lakselusforskriften § 4. Den aktuelle handlingsplanen i *Forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg* av 5. desember 2012, er tilpasset de vedvarende utfordringene med lakselus, samt utvikling av resistens mot avlusningsmidler. De viktigste funksjonene av den nye lakselusforskriften er først og fremst at det stilles strengere krav til planer for kontroll og bekjempelse, og at planen skal være samordnet med andre akvakulturanlegg, jf. forskriftene § 4 (1).

---

<sup>164</sup> Lov om akvakultur (akvakulturloven) § 1

<sup>165</sup> Miljøverndepartementet, NOU 1999: 9. Til laks åt alle kan ingen gjera? pkt. 9.6.4 Tiltak mot lakselus.

<sup>166</sup> Forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg 5. desember 2012 nr. 1140

<sup>167</sup> Forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg 5. desember 2012 nr. 1140

Den øvre grensen for lakselus er satt til et gjennomsnitt på 0,5 voksne hunnlus, jf. forskriften § 8. Dersom det påvises lakselus over tiltaksgrensene etter lakselusforskriften § 8, plikter oppdretteren å avluse hele lokaliteten, med et legemiddel som forventes å ha god effekt basert på relevante følsomhetsundersøkelser, jf. lakselusforskriften § 9. Maks grensen erstattet den tidligere aksjonsgrensen, hvor oppdretterne kunne avvente behandling til grensen av lakselus var nådd. Nå plikter oppdrettere å sette i verk tiltak på et tidligere tidspunkt for å holde lusenivået lavt. Bakgrunnen til at det stilles krav til voksne hunnlus er at disse kan reproducere seg.<sup>168</sup>

Det fremtrer altså at forvaltningen etter en dynamisk utvikling av forskriftsverket har oppstilt en grense på 0,5 voksne hunnlus før det må iverksettes avlusing av laksefisken med legemidler. Dette kan indikere at grensedragningen for en bærekraftig utvikling av laksefiskoppdrett er avhengig av at laksefiskoppdrettere har mindre en 0,5 voksne hunnlus i gjennomsnitt per fisk på sine lokaliteter.

#### *4.3.3.3 Rømming av laks*

Med rømming av laksefisk menes at laksefisken kommer seg ut av noten den står i,<sup>169</sup> og ut i det frie havmiljøet. Årsaken til at rømming forekommer, er som oftest utstyrsfeil eller menneskelig svikt på lokalitetene.<sup>170</sup> Dette medfører i all hovedsak at det lages hull i nøtene som laksefisken kan svømme gjennom, i verstefall kan hele anlegget synke.

Rømming av fisk fører til tapt produksjonskapasitet for oppdretter, samtidig som det påvirker de ville bestandene.<sup>171</sup> Hovedproblemet med rømming er muligheten for at den skal gyte sammen med, og permanent endre genetiske sammensetningen av den ville laksebestanden.<sup>172</sup> Nivået av rømming i norske lakseelver har vært stabil siden i starten av 2000-tallet, selv ved en vesentlig produksjonsøkning. Forskningsmiljøer har allikevel i en årrekke advart mot at innslaget av rømt oppdrettslaks i elvene er for høy, og at den genetiske påvirkning på ville laksebestander er uakseptabel.<sup>173</sup>

<sup>168</sup> Mattilsynet, Ny lakselusforskrift gir mer samordnet bekjempelse, 2012

<sup>169</sup> Nøter: fiskegarn som stenger inne laksen fra å rømme

<sup>170</sup> SINTEF Fiskeri og havbruk, Rømming av laks - omfang og årsaker, August 10, 2011

<sup>171</sup> Bernt Aarset, Stig-Erik Jakobsen, Audun Iversen, and Geir G. Ottesen, SNF-Rapport nr. 03/05 Lovverk, teknologi og etableringsbetingelser i norsk havbruk (Samfunns- og næringslivsforskning AS, February 2005) Fase II s. 69.

<sup>172</sup> Karin Kroon Boxaspen, Akvakultur. Oversikt akvakultur (Havforskningsinstituttet 2012), Havforskningsrapporten 2012. s. 12.

<sup>173</sup> Fiskeri- og kystdepartementet, Prop. 103 L (2012–2013) Endringer i akvakulturloven 3 Bakgrunn for lovforslaget.

Det fremtrer klart at rømming kan stride mot bærekraftig utvikling. Rømming i all hovedsak på grunn av feil eller uhell. Det er vanskelig å totalt forsikre at rømming kan skje, det kan imidlertid tenkes at den tekniske standeren på anlegget samt økt kunnskap blant ansatte kan redusere risikoen. For nærmere å identifisere hva som menes med bærekraftig utvikling hva gjelder rømming av oppdrettslaksefisk, er det hensiktsmessig å se på hva lovverket ønsker å ivareta.

#### 4.3.3.3.1 Indikator på bærekraftig utvikling av rømming

I gjeldende regelverk dvs. akvakulturloven, har fiskerimyndighetene fastsatt regler og krav til teknisk standard for oppdrettsanlegg. Krav til vare- og tjenesteprodusenter, innretninger og utstyr finnes i lovens § 12 (2) som blant annet skal forebygge faren for rømming. I loven er det også fastsatt særlige kompetansekrav som mål for å redusere rømming.<sup>174</sup> Det følger videre av forskrift om krav til teknisk standard for oppdrettsanlegg<sup>175</sup> at det settes betingelser for teknologi, fremgangsmåte for dokumentasjon i henhold til standard, og utførende kontrollorgan. Forskriftens hovedmål er å etablere kontroll over anleggshavari, for derav å kunne avdekke hovedårsakene til rømming.<sup>176</sup> Videre oppstiller akvakulturdriftsforskriften en plikt for oppdretter å forebygge og begrense rømming, jf. akvakulturdriftsforskriften § 37.

Lovverket ønsker altså å redusere faren for rømming ved å sette krav til teknisk standard på oppdrettsanleggene. Dersom oppdretter mener at det fortsatt kan forårsake rømming, er han pliktig å forebygge dette. Det fremkommer også at lovverket ønsker å forebygge rømming med krav om kompetanse til ansatte. Utfra dette kan en indikator på bærekraftig utvikling ses på som reduksjon av rømming av laksefisk, samt økt kunnskap om hvordan rømming skal forebygges.

#### 4.3.3.4 Indikatorer og grenseverdier for en bærekraftig lakseoppdrett

Det er vanskelig å definere hva som skal legges vekt på i vurderingen om laksefiskoppdrett overholder det miljømessige kravet til bærekraftig utvikling. Bakgrunnen til dette er at det er vanskelig å finne målbare parametere for hva som er akseptabel påvirkning av miljøet.

---

<sup>174</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.12

<sup>175</sup> Forskrift om krav til teknisk standard for anlegg som nyttes i oppdrettsvirksomhet 11. desember 2003 nr. 1490,

<sup>176</sup> Aarset, Jakobsen, Iversen, and Ottesen, SNF-Rapport nr. 03/05 Lovverk, teknologi og etableringsbetingelser i norsk havbruk s. 70.

Spørsmålet om hvorvidt oppdrettsnæringen er bærekraftig, har gjort at Fiskeri- og kystdepartementet sammen har arbeidet med å definere grenseverdier og indikatorer for estimering av miljømessig bærekraft. Havforskningsinstituttet har i samarbeid med Veterinærinstituttet (VI) foreslått ett sett med indikatorer og grenseverdier for akseptabel påvirkning. Verdiene er knyttet opp mot *effektene* som skal måles, som samtidig må redegjøre de sannsynlige *konsekvensene* for villfisk og økosystem. Sammenhengen mellom oppdrettsvirksomhet og økosystemets tilstand, kan danne et godt grunnlag for hva som politisk sett er akseptabel påvirkning.<sup>177</sup> Forslaget beskriver to sett med indikatorer, *varslings- og verifiseringsindikatorer*, dette både for lus på villaksen og genetisk innvirkning av rømt laks.

Som *varslingsindikator* for lakselus er det foreslått modellerte utslipp av smittsomme luselarver fra oppdrett. For å verifisere tilstanden er det foreslått å måle lakselusens angrep på vill laksefisk, fanget med garn eller feller på ulike stasjoner langs kysten.<sup>178</sup> Som indikator for risiko og genetisk påvirkning er det foreslått å sette en prosentvis grense for rømt oppdrettslaks i et utvalg på over 100 laksevassdrag. For å vurdere faktisk innavl av rømt oppdrettslaks er det foreslått å bruke genetiske analyser som verifiseringsindikator.<sup>179</sup>

*Varslingsindikatorer* for lus kan eksempelvis påvise høy risiko for smitte, som da kan føre til krav om økt monitorering på villfisk og bruk av ”*vaktbur*” innenfor risikoområdet. På samme tid kan andre hensiktsmessige tiltak fra forvaltningen utløses av indikatorsystemet. Imidlertid er grenseverdiene for denne indikatoren ikke klar.

*Verifiseringsindikator* for lus brukes i dagens monitorerings program, hvor observasjonene kan gi grove anslag for dødelighetssannsynligheten ved ulike smitteintensiteter på forskjellige deler av populasjonen. På bakgrunn av dette er det foreslått to sett med grenseverdier; ett for laksesmolt og førstegangsutvandrende sjørret og sjørøye, og et annet for stor fisk som veteranvandrere og kjønnsmodne individer av sjørret og sjørøye. Grenseverdiene kan

---

<sup>177</sup> Geir L. Taranger, Terje Svåsand, and Karin K. Boxaspen, Indikatorer for en bærekraftig oppdrettsnæring [2013] Havforskningsinstituttet, Havforskningsrapporten 2013, s. 10.

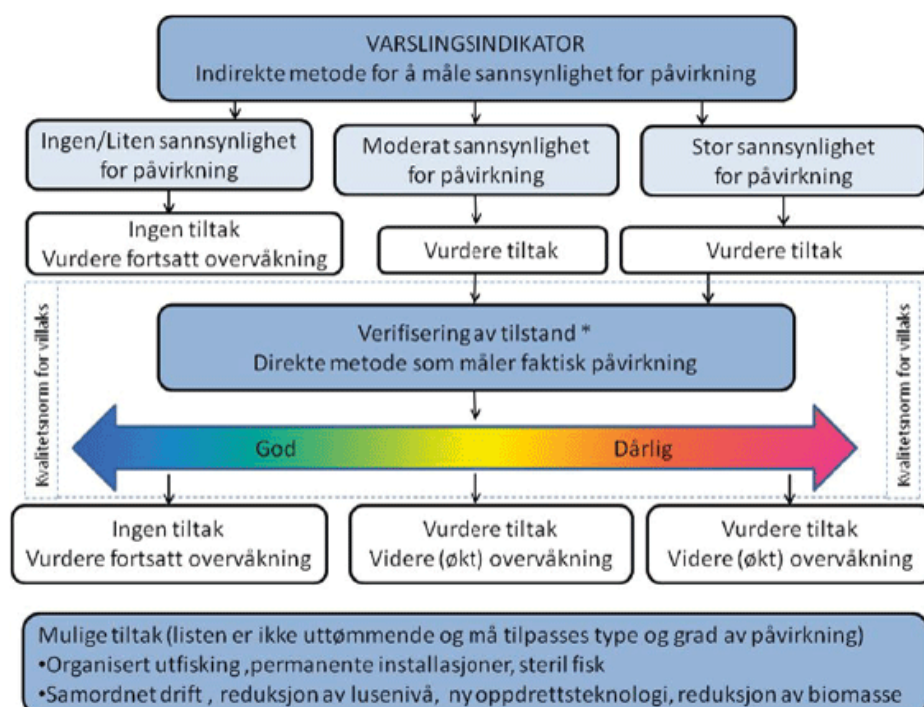
<sup>178</sup> Taranger, Svåsand, and Boxaspen, Indikatorer for en bærekraftig oppdrettsnæring s. 10.

<sup>179</sup> Taranger, Svåsand, and Boxaspen, Indikatorer for en bærekraftig oppdrettsnæring s. 10.

konvertere risikoen for dødelighet relatert til lus på både vill laksesmolt og sjørret/sjørøye i området. Dette kan også danne grunnlag for å måle om effekten er liten, moderat eller høyt på ville populasjonene i området.<sup>180</sup> En slik indikator kan letter antyde hva som er *bærekraftig* nivå av lakselus i oppdrettssammenheng, jf. akvakulturloven § 1.

*Verifiseringsindikatoren for genetisk påvirkning* brukes for å måle størrelsen av den genetiske påvirkningen. Det er foreslått å måle påvirkningen på ungfisk med gitte genetiske markører. Som varslingsindikator er det foreslått å benytte en ratio på rømt oppdrettslaks i høstundersøkelser, med supplerende data fra sportsfiske i elv. Et samlet datasett kan konverteres til en ”årlig prosent”. Forslaget for grenseverdiene (høstprosent) er som følgende: over 20 % : høy risiko for genetisk påvirkning, 5-20% : moderat risiko, og under 5% : lav risiko.<sup>181</sup> En slik indikator kan gi lovgiver et godt grunnlag for vurdering om det trengs ytterligere regelverk for å bekjempe rømning av oppdrettslaksefisk.

Hvordan verdiene skal bestemme om det trengs ytterligere tiltak i for å overholde en bærekraftig utvikling er illustrert i *figur 2* under.



**Figur 2: Taranger, Svåsand, and Boxaspen, ‘Indikatorer for en bærekraftig oppdrettsnæring’ s. 10**

<sup>180</sup> Taranger, Svåsand, and Boxaspen, Indikatorer for en bærekraftig oppdrettsnæring s. 10–11.

<sup>181</sup> Taranger, Svåsand, and Boxaspen, Indikatorer for en bærekraftig oppdrettsnæring s. 10.



Det fremtrer klart at et slik system vil gjøre det lettere for forvaltningsmyndigheten å bedømme hvorvidt laksefisk oppdrett drives bærekraftig. Systemet er enda i forsøksstadiet, og fremstillingen kan derav ikke vurdere hvorvidt disse indikatorene tyder på at dagens produksjonsbegrensning er innen for rammene av en bærekraftig utvikling.

#### 4.3.4 Bærekraftig utvikling ved dagens produksjonsregulering

Det har vært en rask vekst i produksjonsvolum av laksefisk fra akvakulturloven<sup>182</sup> trede i kraft 1 januar 2006. Etter at det nye produksjonsregulering systemet ble innført som produksjonsbegrensning har produksjonen tilnærmet doblet seg.<sup>183</sup>

Om doblingen av produksjonsvolum har vært innenfor rammene av bærekraftig utvikling er vanskelig å avgjøre. Når det gjelder rømning har dette holdt seg stabilt i forhold til tidligere år, det blir derfor et definisjonsspørsmål om det er total rømning eller rømning sett i forhold til produksjonsmengde. Hensyn som er gjennomgått i *kapittel 4.3.3.3* taler for at det er rømning uavhengig av hvilken mengde som produseres. Lovens mål om å redusere rømning har derav ikke vert oppfylt. Det er på grunnlag av dette viktig å videreutvikle den tekniske standarden og kompetansen rundt oppdrett for at laksefisk oppdrett skal utvikle seg bærekraftig.

Et annet spørsmål er om lakselus ved økning av antall oppdrettslaks i sjøen også vil ha flere potensielle smittebærere, samt lakseoverflate for lakselus å slå seg ned på øke. De siste årene har det vært særlig knyttet diskusjon rundt lakselus på oppdrettslaksefisken og dens innvirkning på villaksen. Sammenholdt med den raske veksten i produksjonsvolum har forvaltningen innført en rekke nye reguleringstiltak, som blant annet er gjennomgått i kapitlene over. Disse reguleringstiltakene synes å dynamisk utvikle seg med produksjonsvolumet. Det er imidlertid klart at laksefiskoppdrettsnæringen utfører en rekke kjemiske behandlinger for å holde seg under den fastsatte lusegrensen på 0,5 voksne hunnlus.

Totalt sett kan det se ut til at oppdrettsnæringens hurtige vekst krever ytterligere arbeid med miljøproblemer som rømning og lakselus, før det bør tildeles ytterlige laksefisk tillatelser. Det positive med dagens produksjonsbegrensende regelverk i forhold til miljøhensyn, er at det

---

<sup>182</sup> Lov om Akvakultur 17. juni 2005 nr. 79

<sup>183</sup> St.Meld 22 (2012-2013), Verdens fremste sjømatnasjon. (2013 2012) kapittel 11

setter en ytre ramme for hvor mye biomasse som kan stå i Norges havområder. En ytterligere kapasitetsøkning er derav opp til forvaltningen å tildele. Dette tilsier at videre bærekraftig utvikling er avhengig av at forvaltningen mener det er bærekraftig forsvarlig, noe som medfører at oppdrettsnæringen må samarbeide for å løse eventuelle problemer for bærekraftig vekst. For å kartlegge om det er behov for en ytterligere innstramning av produksjonsbegrensningene enn de som allerede foreligger, er det viktig å utvikle indikatorer slik det er gjennomgått i *kapittel 4.3.3.4*, for å gjøre bærekraftig utvikling mer målbart.

#### 4.4 Produksjonsbegrensningens ivaretagelse av verdiskapning på kysten

Kystsamfunnet er viktig for Norge, som i historisk kontekst viser til en allsidig lokal utnyttelse av ressursene på land og i sjø.<sup>184</sup> Samtidig er kystlinjen Norges største allmenning, preget av fri ferdsel og fritidsfiske. Forvaltningsmyndighetene står overfor vesentlige utfordringer i arbeidet med å kontrollere anvendelsen av de store kystområdene. Fiskeri- og havbruksnæringen har dannet grunnlaget for sysselsetting i landet, da særlig i kystsonen. Laksefisk har de senere år trådt frem som den klart største arten innen havbruk, dette grunnet gode produksjonsforhold kombinert med høy etterspørsel. Kapitelet ønsker å kartlegge hvorvidt dagens produksjonsbegrensning har bidratt til å fremme verdiskapning på kysten i forhold til foregående regelverk. Det første som må avgjøres her er hva som menes med *verdiskapning på kysten*<sup>185</sup>.

##### 4.4.1 Begrepstolkning

Ut fra ordlyden er det klart at det geografiske området hvor verdiskapning ønske fremmet er kysten. Kystsonen kan defineres som avgrenset av grunnlinjen som fremkommer av den kommunale kystsoneplanleggingen etter plan- og bygningsloven, § 3-6.<sup>186</sup> I EUs Vannrammedirektiv 2000/60/EC, artikkel 2 (7), defineres kystvann som avgrenset til å *gjelde én nautisk mil utenfor grunnlinjen*. Kystlinjen i Norge er omlag 2 600 km i luftlinje, og ca. 25 000 km langs fastlandskysten.

Av forarbeidene fremkommer det klart at kysten er en naturlig lokasjon på kysten ettersom det er der i hovedsak produksjonsfasilitetene. Forarbeidene påpeker at det er ønske om lokalt

<sup>184</sup> Abraham Hallenstvedt, Arne Eggereide, Kari Grundvig, and Kjell Maroni, Kystsoneforskning- for verdiskaping og mangfold (Norges forskningsråd oktober 2003) s. 4.

<sup>185</sup> Lov om Akvakultur 17. juni 2005 nr. 79 §1

<sup>186</sup> Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) 27. juni 2008 nr. 71

forankret produksjon som verdiskapende i distriktene. Hva som imidlertid fremgår som uklart av ordlyden og forarbeidene er hva som menes med *verdiskaping*.<sup>187</sup>

I nasjonalregnskapet knyttes begrepet *verdiskaping* til økonomisk produksjon.<sup>188</sup>

Verdiskapingsbegrepet brukes ofte om ulike typer av økonomiske situasjoner. I rapporten – ”Kysten er klar” av 2013 er begrepet ”*bruttoprodukt*” lagt til grunn, som synonymt med begrepet BNP i nasjonalregnskapet. Verdiskapningen er av rapporten definert som følgende: ”*Verdiskapingen er den verdien en sitter igjen med etter å ha trukket i fra kostnader knyttet til forbruk av varer og tjenester i produksjonsprosessen.*”<sup>189</sup> I tillegg har verdiskaping blitt et viktig begrep i politisk retorikk, og brukes ofte for å synliggjøre oppdrettsnæringens ringvirkninger. Begrepet tolkes ofte ulikt, hvor både sysselsetting, omsetning og eksportverdi har ofte vært benyttet analogt med verdiskaping.<sup>190</sup>

Dette viser til at verdiskapningsbegrepet har en tilknytning til lønnsomhetsbegrepet.<sup>191</sup> Det antydes imidlertid at verdiskaping skal tolkes bredere enn lønnsomhet, ved at begrepet sikter til de økonomiske ringvirkningene av laksefiskoppdrett. Et viktig måleparameter her vil da ettersom norsk laks i all hovedsak eksporteres, være eksportinntektene for norsk laks. Eksportinntekter representerer ikke økonomisk overskudd, men er sentralt i kartleggelsen av ringvirkningene.

SINTEF har i sin analyse påpekt at begrepet har en bred definisjon, men inneholder flere viktige aspekter. Verdiskaping er av rapporten<sup>192</sup> delt inn i tre delt inn i tre:

*Lønnsomme bedrifter: her dannes grunnlaget arbeidsplasser og sikre skatteinntekter. Innovasjon skapes, og beslutninger tas basert på muligheter og begrensninger til den enkelte bedrift.*

---

<sup>187</sup> Lov om Akvakultur 17. juni 2005 nr. 79 §1

<sup>188</sup> Heidi Bull-Berg, Ulf Johansen, and Merete G. Sandberg, Verdiskapingsanalyse for Kysten er klar (SINTEF) 29

<sup>189</sup> Bull-Berg, Johansen, and Sandberg, Verdiskapingsanalyse for Kysten er klar side 5.

<sup>190</sup> Roy Robertsen, Otto Andreassen, and Audun Iversen, Havbruksnæringens ringvirkninger i Troms (Nofima desember 2012) s. 4.

<sup>191</sup> Lov om Akvakultur 17. juni 2005 nr. 79 §1

<sup>192</sup> Ulf Winther, Marete Gisvold Sandberg, and Roger Richardsen, Potensial for økt verdiskaping i lakse- og ørretoppdrettsnæringen (SINTEF Fiskeri og havbruk AS July 1, 2001) s.5.

*Skape arbeidsplasser og sysselsetting: Dette trenger nødvendigvis ikke å være målsettingen til den enkelte bedrift, men vil ofte virke som en følge av for eksempel økt grad av bearbeiding av tilgjengelig råstoff. Sysselsettingseffekten av bearbeiding kan dessuten være begrenset, dersom det settes inn filetmaskiner i tilknytning til en allerede eksisterende sløyelinje.*

*Sikre skatteinntekter: Er en svært viktig konsekvens av den samlede verdiskapingen av lønnsom drift og sysselsetting.<sup>193</sup>»*

Verdiskapning i kysten bevitner et ønske om økonomiske ringvirkninger som skal tilfalle kystdistriktene. De økonomiske ringvirkningene skal skapes gjennom *lønnsomme bedrifter, arbeidsplasser og sikring av skatteinntekter*. Når det gjelder sysselsetting og bearbeiding er det klart at videreføring av laksefiskeri vil øke ringvirkningene og derav verdiskapingen. For å bedømme om produksjonsbegrensningene i dagens regelverk har fremmet dette er det vesentlig å se på hvordan disse parameterne stilling er ved dagens regelverk.

#### 4.4.2 Geografisk plassering

For å kartlegge dagens situasjon er det først viktig å presisere at produksjonsregelverket viderefører antallsbegrensningen fra tidligere regelverk. Dette medfører at forvaltningen kan tildele laksefisketillatelse gjennom tildelingsrunder der geografisk måtte ønske.<sup>194</sup> Av forarbeidene fremkommer det at bakgrunnen for tillatelsesordningen som fremkommer av akvakulturloven § 7, er blant annet gjort med grunnlag i at *forvaltningen bør ivareta viktige overordnede samfunnsmessige hensyn som vanskeligere kan ivaretas av den enkelte næringsutøver*.<sup>195</sup> Her fremkommer blant annet at *optimal bruk av kystsonen er hensyn som skal ivaretas både ved etablering av drift og avvikling av akvakulturtillatelse*.<sup>196</sup>

Antallsbegrensningen legger som gjennomgått i kapittel 3.1.1 blant annet opp til at forvaltningen kan geografisk fordele laksefisketillatelse. Dette bidrar til at forvaltningen som før kan legge rammer for hvor verdiskapningen i norsk lakseoppdrett skal forekomme.

---

<sup>193</sup> Winther, Sandberg, and Richardsen, Potensial for økt verdiskapning i lakse- og ørretoppdrettsnæringen s. 24.

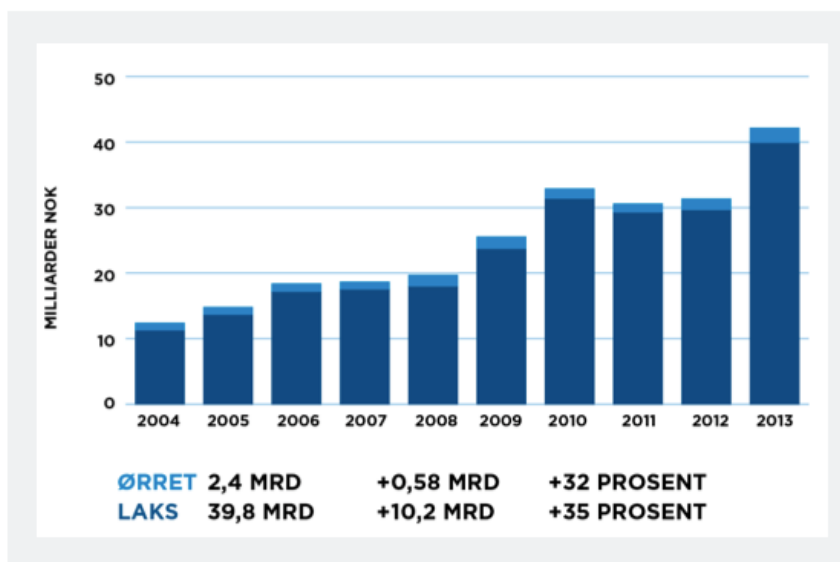
<sup>194</sup> Lov om akvakultur (akvakulturloven) § 7

<sup>195</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), s. 31.

<sup>196</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005), s. 31.

#### 4.4.3 Verdiskaping i kystareal ved dagens produksjonsregulering.

Som en ser av tabellen under har eksportinntektene fra norsk lakseoppdrett økt dramatisk siden de nye produksjonsbegrensningene trådte i kraft i 2006, hvor veksten har bidratt til viktig verdiskaping i Norge.<sup>197</sup>



Figur 3: Historisk eksport av norsk laks 2004-2013.<sup>198</sup>

Tallene i figuren indikerer ikke økningen fra 2004, men fra 2012 til 2013. Fra 2006 da det nye produksjonsbegrensende regelverket ble innført, fremtrer de klart at eksporten av norsk laks har steget signifikant. Videre er det imidlertid relevant å identifisere hvilken ringvirkninger eksportøkningen har hatt siden de nye produksjonsbegrensningene trådte i kraft i 2006.

##### 4.4.3.3 Sysselsetting ved dagens produksjonsregime

En alternativ indikator på verdiskaping er sysselsetting, da sysselsetting ofte betraktes som et mål i seg selv.<sup>199</sup> En nasjonal ringvirkningsanalyse utført av Sintef i 2011, viser at den norske oppdrettsnæringen skaper store ringvirkninger både økonomisk og gjennom sysselsetting. Samlet skaper fiskeri- og oppdrettsnæringen 46 000 årsverk, dette inkludert årsverk tilknyttet

<sup>197</sup> Fiskeri- og kystdepartementet, Prop. 103 L (2012–2013) Endringer i akvakulturloven pkt. 3.

<sup>198</sup> laks.no, Eksportsuksess for norsk laks (2014)

<sup>199</sup> Winther, Sandberg, and Richardsen, Potensial for økt verdiskaping i lakse- og ørretoppdrettsnæringen S. 24.

næringen.<sup>200</sup> I 2004 var de totale ringvirkningene omtrent de samme.<sup>201</sup> Dette viser at selv om oppdrettsnæringen tilnærmet har doblet produksjonen har ringvirkningen forblitt de samme. Bakgrunnen til dette er at større andel av laksefisken videreføres i utlandet, og produksjonsmetodene blir mer effektive. Det positive er at den norske oppdrettsnæringen gjennom effektivisering kan forbedre sin posisjon som laksefiskeeksportør og derav være en sikker næring.

#### ***4.4.3.2 Spørsmålet om hvordan verdiskapingspotensialet kan utnyttes bedre ved dagens produksjonsregelverk***

Potensialet for økt sjømateksport er relatert til internasjonal folketilvekst, økt kjøpekraft, en voksende interesse for sjømat internasjonalt, samt økt handel av videreførte produkter. Norges fortrinn i forbindelse med naturressurser, marked, kompetanse og erfaring, tilsier at oppdrettsnæringen fortsatt har et stort potensial til å vokse. Dette basert på markedsforhold og teknologiske muligheter for råstoffutnyttelse.<sup>202</sup>

På oppdrag fra Fiskeri- og kystdepartementet har SINTEF Fiskeri og havbruk AS i 2012 sett på muligheten for økt verdiskaping i laksefisknæringen, innenfor rammen av uendret produksjonsmasse med bakgrunn i dagens antallsbegrensning (*se kapittel 3.4.2*). SINTEF påpeker at en økning i utnyttelsesgraden, dvs. økt omfang og grad av foredling vil skape større verdier av restråstoffet.<sup>203</sup>

## **5.0 Rettsøkonomisk og retts sosiologisk analyse av alternativ forslag til produksjonsbegrensning.**

Kapittelet vil kartlegge hvorvidt en eventuell innføring av et nytt produksjonsregelverk av tillatelser (rullerende MTB) er med på å oppfylle målene som fremkommer av formålsparagrafen til akvakulturloven § 1. Det fremgår her at *Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten.*

---

<sup>200</sup> FHL.no » Sjømat skaper effektive arbeidsplasser

<sup>201</sup> SINTEF, Betydningen av fiskeri- og havbruksnæringen for Norge - en ringvirkningsanalyse 2004 (2004) 17

<sup>202</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) pkt. 3.2.

<sup>203</sup> SINTEF, Kan vi få mer ut av fisken? - SINTEF, March 29, 2012, søkt 6. desember 2013.

Kapitelene vil deles inn etter disse fire momentene for å kartlegge produksjonsbegrensningenes totale innvirkning. Tolkning av de ulike elementene som akvakulturlovverket skal *fremme*, er gjennomgått i *kapittel 4*.

De eventuelle konsekvensene som fremkommer gjennom analysen av *rullerende MTB*, vil bli sammenlignet med dagens produksjonsbegrensning i *driftsfasen*. Bakgrunnen til dette er å kartlegge hvilke hensyn lovgiver må vektlegge ved en mulig regulativ overgang. I en vurdering av ulike konsekvenser, vil utført dybdeintervju anvendes for å kartlegge de berørte områdene. I summen av det øvrige, vil kategoriseringen utformes med fordelt konsentrasjon på lønnsomhet, konkurransedyktighet, bærekraftig utvikling, verdiskaping langs kysten og administrative konsekvenser. Administrative konsekvenser er tatt med, da dette er et sentralt punkt i utredningsinstruksen av 18. februar 2000 nr. 108 som setter krav konsekvensutredning, blant annet ved innføring av nytt regelverk jf. punkt 2.3.1.

Konklusjonen vil forsøke å identifisere om innføring av rullerende MTB på laksefisktillatelser vil fremmer verdiene til formålsparagrafen til akvakulturloven bedre enn gjeldene rett, og derav være gjenstand for de lege ferenda.

## 5.1 Rullerende MTB

Det første som må klarlegges er hva begrepet rullerende MTB innebærer. MTB illustrerer her det samme som MTB ved dagens produksjonsregelverk jf. laksetildelingsforskriften §15. Der MTB står for maksimalt tillatt biomasse. Hva som imidlertid er annerledes er begrepet *rullerende*. Ved rullerende MTB forsvinner den absolutt *daglige* biomassegrensen ved dagens produksjonsbegrensende regelverk slik det redegjøres for i *kapitel 3.2.4.6*.

Laksefiskoppdrettere vil ved rullerende MTB kunne *fordele* den stående biomassen utover året, så lenge den ikke overskrider et årlig gjennomsnitt på 780 tonn per dag. Rettslig sett vil dette innebære en endring av laksetildelingsforskriften § 15 og gjøre den mer fleksibel. Da det allerede foreligger et forslag fra regjeringen om videreutvikling av dagens produksjonsregulering til rullerende MTB, er det hensynsmessig å se nærmere på regjeringens forslag.

### 5.1.1 Høringsforslag fra regjeringen til nytt produksjonsregelverk

Regjeringen har i St. Meld. 22 (2012-2013) annonsert videreutvikling av MTB-regimet som regulerer produksjonskapasiteten i laksefiskoppdrettsnæringen. Fordi næringen er preget av sesongmessige svingninger, er formålet å bidra til en mer industriell og markedsrettet produksjon. Fiskeri og kystdepartementet fremla 11. oktober 2013 i høringsbrev, innspill til en eventuell endring av produksjonsbegrensning for laksetillatelser.<sup>204</sup> Regjeringen tok utgangspunkt i fire forskjellige alternativer som ble sendt til høring. De ulike alternativene besto av følgende rammevilkår:

*“Departementet ber om innspill til fire alternative innretninger av MTB-regimet:*

1. O-alternativet hvor vi fortsetter med dagens ordning.
2. Innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB med samme størrelse på tillatelses-MTB som i dag (normalt 780 tonn, med unntak av i Troms og Finnmark hvor en matfisktillatelse til oppdrett av laks, ørret og regnbueørret er på 945 tonn).
3. Innføring av rullerende gjennomsnittlig MTB med reduksjon i tillatelses-MTB som tilsvarer antatt økning i potensiell produksjon, f.eks. 5 pst.
4. Valgfritt for enkeltaktører om de vil fortsette med dagens ordning eller gå over til rullerende gjennomsnittlig MTB med reduksjon i tillatelses-MTB på f.eks. 5 pst.

*Det første alternativet* viderefører dagens ordning. *Det andre alternativet* tar utgangspunkt i dagens tillatte størrelse, altså samme MTB grense. Forskjellen er at MTB grensen beror på en gjennomsnittlig biomasse i løpet av ett år, så lenge denne ikke er høyere enn 780 tonn per dag, per tillatelse. *Det tredje alternativet* tar også utgangspunkt i en årlig gjennomsnittlig biomasseberegning. Forskjellen her er at MTB grensen reduseres med 5% i forhold til dagens tillatelse størrelse. *Det siste alternativet* lar oppdretteren velge mellom å innføre en årlig gjennomsnittlig biomasse der MTB grensen reduseres med 5%, eller å fortsette med dagens reguleringsordning.

---

<sup>204</sup> Høringsbrev: Høring av forslag om videreutvikling av produksjonsbegrensningssystemet (MTB) s.2



#### *5.1.1.1 Fremstillingens hovedtema*

Fremstillingens hovedfokus er å vurdere konsekvensene ved innføring av alternativ to, altså innføring av rullerende MTB med dagens biomassegrense. Bakgrunnen til dette er først å fremst fordi punkt to er mest aktuell, og i tillegg medfører de største regulative endringene. De resterende alternativene vil bero på de samme konsekvensene, men trolig i mindre grad. Dette selvsagt foruten en videreføring av dagens produksjonsregulering.

#### *5.1.1.2 Arbeidsgruppe og tilleggsutredning utført av Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk.*

De ulike forslagene er utformet som et resultat av arbeidet til en arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet av 1. oktober 2012,<sup>205</sup> samt en tilleggsutredning utført av Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk.<sup>206</sup> Arbeidsgruppen ble ledet av Professor Atle Guttormsen, Universitetet for Miljø- og Biovitenskap i Ås og bestod hovedsakelig av næringsaktører. Av laksefiskselskap var tre representert, derav to næringsaktører lokalisert i Nord Norge.<sup>207</sup>

Gruppens mandat var å utforme et forslag til *videreutvikling* av produksjonsreguleringssystemet *innenfor rammene av MTB*.<sup>208</sup> Betingelsene var å videreutvikle eksisterende system, ikke å *erstatte* med alternative metoder for regulering. Det var videre stilt som krav at en eventuell regulativ overgang ikke skulle føre til en *produksjonsøkning* og derav økte miljøkonsekvenser. Fremlegget skulle dessuten være enkelt å forstå, både for næring og tilsyns/kontrollforvaltning. Konsekvensene ved innføring skulle også kartlegges, herav økonomiske konsekvenser for næring og forvaltning og miljø/fiskehelse konsekvenser.<sup>209</sup>

Dette viser at arbeidsgruppen ved utforming av forslaget på samme måte som fremstillingen skulle konsekvensutrede etter sentrale deler av formålsparagrafen til akvakulturloven.<sup>210</sup> Hva

---

<sup>205</sup> Arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet, Videreutvikling av MTB-systemet, 2012 s.4

<sup>206</sup> Vedlegg til ny MTB ordning - hovedkonklusjon av Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk, 2013 1

<sup>207</sup> Arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet, Videreutvikling av MTB-systemet s.5

<sup>208</sup> Arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet, Videreutvikling av MTB-systemet s.5

<sup>209</sup> Arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet, Videreutvikling av MTB-systemet s.5

<sup>210</sup> Lov om akvakultur (akvakulturloven) § 1

som videre kan problematiseres er hvorfor det er ønske om videreutvikling av laksetildelingsforskriften § 15.

#### 5.1.1.2.1 Bakgrunnen for ønske om videreutvikling

Bakgrunnen for ønsket om videreutvikling av dagens MTB-ordning bunner ut i sesongmønsteret som foreligger under oppdrett av laksefisk. Konsekvensene av dette vil problematiseres i senere i kapittelet.

Bakgrunnen til sesongmønsteret kommer imidlertid av at oppdrettere ønsker å oppnå best mulig utnyttelse av tildelt tillatelseskapasitet, mange oppdrettere forsøker derav å legge produksjonen nærmest mulig toppen av MTB-taket før utslakting. Temperatur er her den mest betydningsfulle faktoren for oppdrettslaksefiskens vekst, hvor den vokser best mellom 13-17 grader i sjøen.<sup>211</sup> Dette gjør at biomassen øker raskest i sensommer og høstmånedene, som igjen fører til at oppdretterne må slakte mye fisk i samme tidsperiode. En oppdretter vil altså nærme seg raskere det absolutte MTB-taket jf. laksetildelingsforskriften § 15 i perioder hvor laksefisken vokser fortere, da laksefisken innehar en bedre tilvekst.<sup>212</sup>

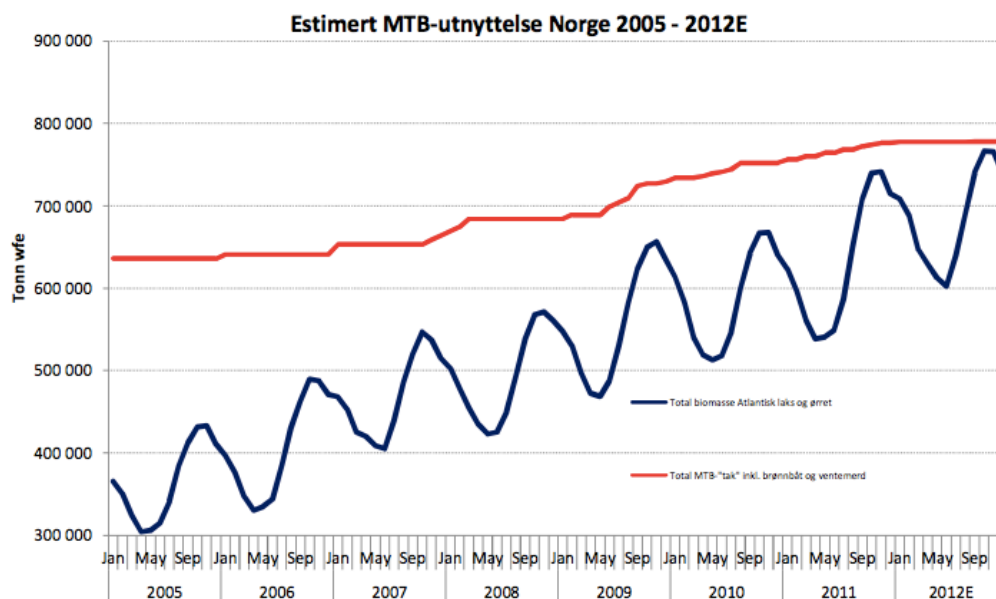
Det totale slaktebildet varierer følgelig i takt med laksen tilvekst, som et resulterer av ujevnt slaktemønster. Ettersom stadig flere utnytter større deler av tildelt kapasitet (se figur 3), øker presset for å slakte ved god tilvekst for å unngå MTB-taket. Den røde linjen representerer den regulativ tillatte biomassegrensen.<sup>213</sup>

---

<sup>211</sup> CICERO Senter for klimaforskning, Økt sjøtemperatur påvirker lakseoppdretten, March 29, 2010

<sup>212</sup> Tilvekst: oppdrettslaksens veksthastighet

<sup>213</sup> Høringsbrev: Høring av forslag om videreutvikling av produksjonsbegrensningssystemet (MTB) s.4



Figur 4: Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk, tilleggsetredning s.15<sup>214</sup>

Arbeidsgruppens mandat<sup>215</sup> hevder at dagens MTB ordning formodentlig bidrar til å forsterke det naturlige sesongmønsteret som fører til økt utslakting i høstmånedene.<sup>216</sup> Det påpekes at et ujevnt produksjonsmønster er dårlig tilpasset fiskeforedlingsindustriens behov for stabil tilgang på råvarer, og markedets ønske om regelmessige leveranser. Dette fører videre til at sysselsettingen ved slakterier og foredlingsanlegg reduseres i de periodene tilveksten er på sitt laveste. Sesongpreget produksjon kan også påvirke lakseprisen ved at det i enkelte perioder er mangelfullt forhold mellom tilbud og etterspørsel, mens i andre perioder for mye tilgang.<sup>217</sup>

Figur 4 viser et tydelig sesongmønster for utslakting innen lakseoppdrett. I februar 2012 så man en utslakting på rundt 85 000 tonn, mot 135 000 tonn i oktober. Dette er også påpekt i høringsbrevet om eventuell innføring av rullerende-MTB.<sup>218</sup>

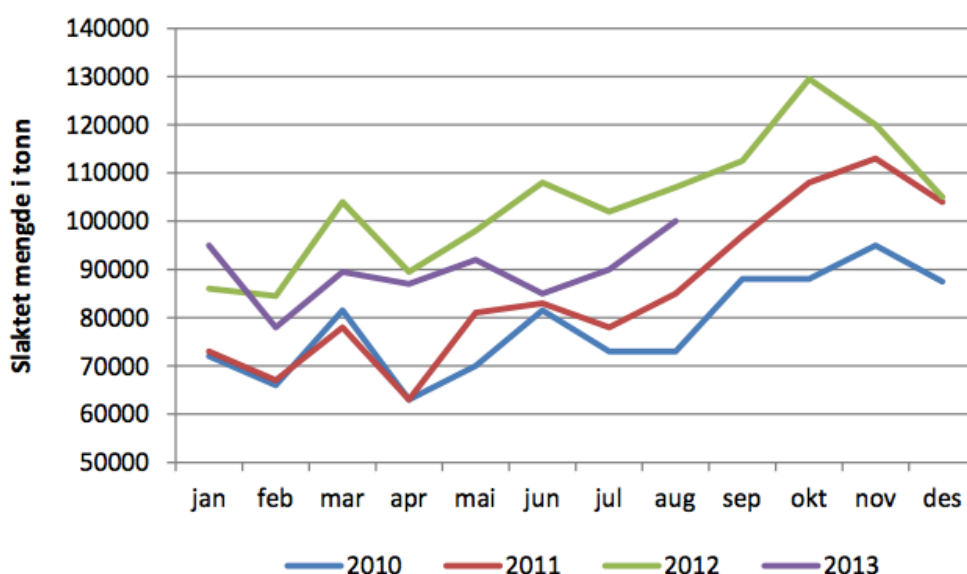
<sup>214</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.15

<sup>215</sup> Arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet, Videreutvikling av MTB-systemet s.5

<sup>216</sup> Arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet, Videreutvikling av MTB-systemet s.5

<sup>217</sup> St.Meld 22 (2012-2013), Verdens fremste sjømatnasjon. pkt. 11.2.

<sup>218</sup> Høringsbrev: Høring av forslag om videreutvikling av produksjonsbegrensningssystemet (MTB) s.2



Figur 5: Fiskeri og havbruks landsorganisasjon, Akvafakta

### 5.1.2 Dagens regelverk

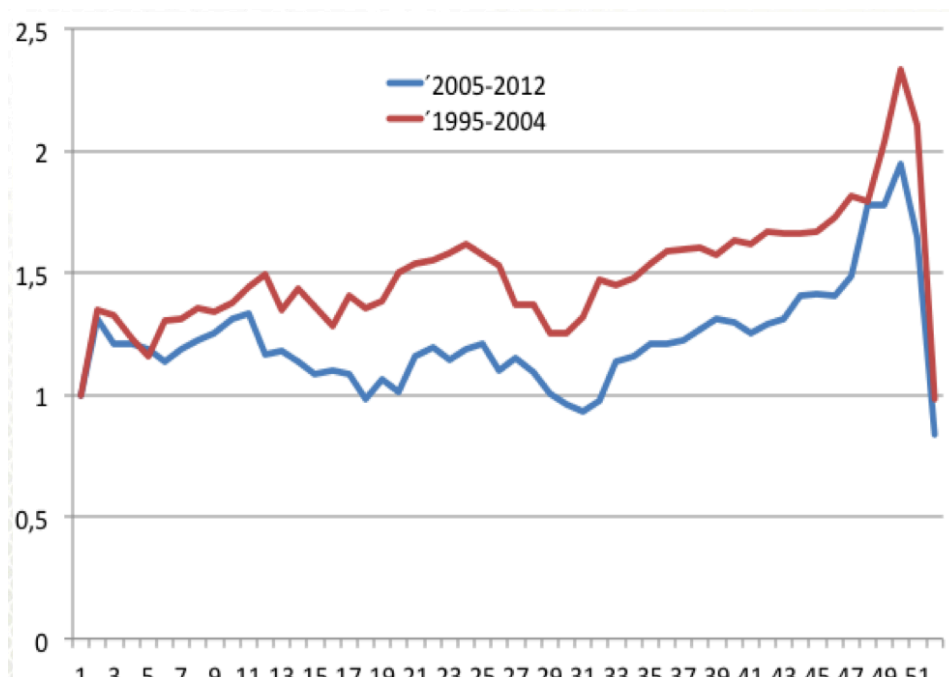
I forkant av konsekvensanalysen, er det hensiktsmessig med en kort oppsummering av sentrale konsekvenser ved dagens absolutte biomassegrense jf. laksetildelingsforskriften § 15.

Slik det fremkommer i *kapittel 2.1* har dagens MTB-system historisk sett vært en forenkling av regimet for tillatelsesregulering innen laksfiskeoppdrett. Lønnsomheten under dette regimet har vært formidabel, samtidig som næringen har oppnådd en tilnærmet doubling i produksjon siden MTB systemet ble innført i 2006.<sup>219</sup>

Som tidligere gjennomgått i *kapittel 5.1.1.2.1* har utslakting vært sesongbasert som følge av naturgitte svingninger i sjøtemperatur. Det er her viktig å merke seg at dagens regulering ikke bærer preg av å gi større utslag på sesongmønster ved slakting enn ved tidligere produksjonsreguleringsregimer. Dette fremkommer klart av figuren på neste side, som viser gjennomsnittlig variabel utslakting uke for uke. Figuren tyder heller på en mulig bedring ved dagens reguleringsregime.<sup>220</sup>

<sup>219</sup> St.Meld 22 (2012-2013), Verdens fremste sjømatnasjon, kapittel 11

<sup>220</sup> Atle G. Guttormsen, Effekter av et eventuelt nytt reguleringsregime, April 11, 2013 s.5



Figur 6: Guttormsen, effekter av et eventuelt nytt reguleringsregime, s 5

Likevel stiller mange næringsaktører seg kritisk til dagens ordning, fordi de mener en daglig MTB-grense påvirker markedet negativt i form av såkalt MTB slakting. MTB utslakting betyr at store mengder laksefisk tilkommer markedet samtidig, da næringsaktørene presses til slakting med bakgrunn av den absolutte MTB-grensen<sup>221</sup> jf. laksetildelingsforskriften § 15.

Ujevn utslakting av laksefisk vil kunne få en negativ økonomisk virkning, ved at det ofte medfører ujevne priser. Når tilgangen av laks er høy vil laksefiskprisene reduseres, og ved lav tilgang får man motsatt effekt. Fra et næringsøkonomisk synspunkt vil en stabil leveranse øke forutsigbarheten til kunder og oppdrettere, samt styrke laksenæringen som en stabil matvareleverandør.

Ifølge Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruks tilleggsutredning,<sup>222</sup> er det med dagens MTB system mulig for oppdrettere å prioritere en produksjonsplan som sikrer et jevnt råstoffuttak (slakting) selv med naturlig sjøtemperatur og tilvekstmønster. Jevn utslakting vil imidlertid medføre lavere utnyttelse av tildelt MTB-kapasitet<sup>223</sup> og følgelig en høyre

<sup>221</sup> Øyvind Kråkås, Salmon Group » Kva er MTB?,

<sup>222</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.3

<sup>223</sup> Nystøyl, Kosmo, Liabø, and Kongsvik Brandvik, Rapport: Produksjonsreguleringer i havbruk. Tilleggsutredning - Rullende gjennomsnittlig MTB s.3.

produksjonskostnad. Denne effekten vil være større i nordlige deler av Norge, da lavere sjøtemperaturer fører til dårligere tilvekst. Lavere tilvekst er dog hensyntatt i MTB-størrelsen til oppdrettere i Troms og Finnmark, ved tildeling av en høyre biomassegrense jf. laksetildelingsforskriften § 15.

Videre vil det med bakgrunn i den klare trenden til produksjonsmaksimering være sentralt å identifisere hvorfor produksjonsmaksimering innenfor rammene av regelverket forekommer.

### 5.1.3 Produksjonsmaksimering

Som det fremkommer av figur 3, har aktørene under dagens regime oppnådd en bedre utnyttelse av tildelte tillatelser, som har resultert i produksjonsmaksimering.

Det påpekes i Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruks tilleggsutredning at *”Uavhengig av størrelse, integrasjonsnivå, eller grad av «markedsansvar» en produsent måtte ha, vil likevel en underliggende drivkraft gjelde for alle. At de vil tilpasse seg et reguleringsregime med et driftsopplegg som innenfor ett sett av kriterier gir høyest mulig produksjon/slaktekvantum per flaskehalsenhet.”*<sup>224</sup>

Dette viser at alle laksefiskoppdrettere hovedsakelig er tjente med å utnytte de tildelte tillatelsene på en best mulig måte. Økonomiske hensyn tilsier at ved et høyere produksjonsvolum vil laksefiskoppdretterne ha større omsetning å fordele de faste kostnadene ved driften på. Dette vil dog forutsett at salgsprisen er lik ved produksjonsmaksimering enn om lakseoppdretteren hadde slaktet fisken mer jevnt.

Professor ved Universitetet for miljø- og biovitenskap Atle G. Guttormsen har påpekt at, uavhengig om lovverket er regulert med dagens MTB eller rullerende-MTB, vil det alltid være lønnsomt å ha så mye *vekstklar*<sup>225</sup> fisk som mulig i sjøen på høsten når tilvekstforholdene er optimal.<sup>226</sup> Arbeidsgruppen illustrerte også et eksempel med utgangspunkt i fri produksjon av 1000 tonn laks. Konklusjonen var at så lenge ikke den enkeltes produksjon hadde innvirkning på pris, ville produksjon av mest mulig av biomasse

---

<sup>224</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.31

<sup>225</sup> Vekstklar: fisk av en vis størrelse som vokser fort, typisk større fisk.

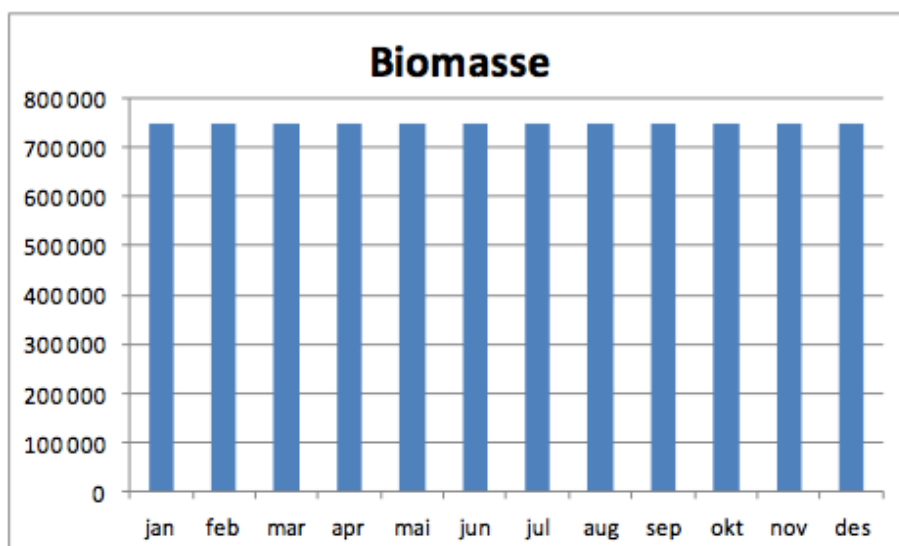
<sup>226</sup> Guttormsen, Effekter av et eventuelt nytt reguleringsregime s. 16-17.

anrettes ved god tilvekst og utslakting i oktober/november.<sup>227</sup>

Dette viser til at høstmånedene generelt sett er ideelle måneder for produksjon av laksefisk, gitt at prisene på laksefisk er de samme som andre deler av året. Bakgrunnen til dette er at tilveksten til laksefisken går fortere og være mer kostnadseffektiv. Med bakgrunn i den økonomiske fordelene ved å maksimere produksjonen innenfor rammene av laksefisktillatelsen produksjonsbegrensninger, er det videre interessant å finne ut hvordan produksjonsmaksimering forekommer under dagens regelverk og ved eventuell innføring av rullerende MTB. De største regulative konsekvensene vil trolig også forekomme under en eventuelle produksjonsmaksimering. En analyse av produksjonsmaksimering vil derav illustrere hva en regulativ endring åpner for, som lovgiver kan måtte ta høyde for ved en eventuell endring.

#### *5.1.3.1 Produksjonsmaksimering ved dagens regelverk*

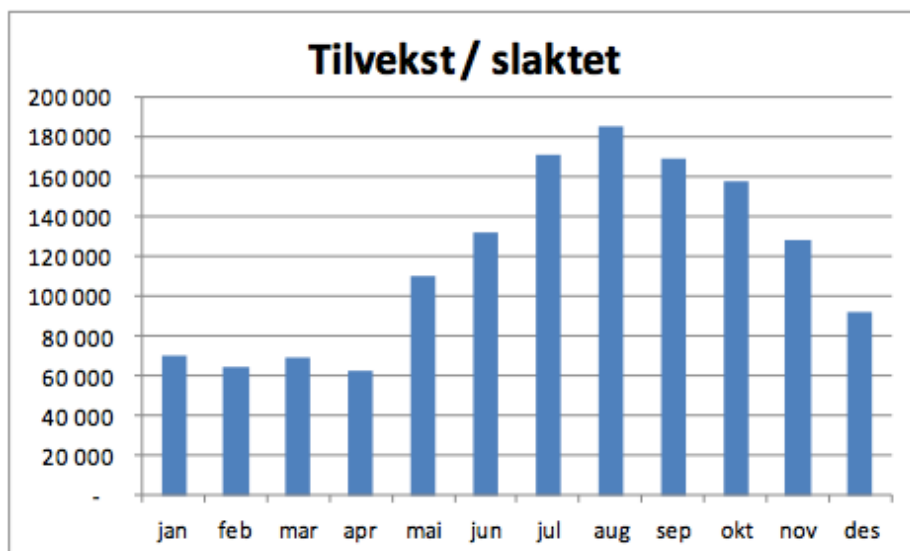
Som gjennomgått i *kapittel 3.2.4.6* setter dagens MTB-grense et daglig biomassetak på 780 tonn uten slingringsmonn. For å oppnå produksjonsmaksimering er det hensiktsmessig å ligge så nær den regulative MTB grensen som mulig hele året, for så å slakte ut tilveksten. Dette er illustrert i tabellen under.



**Figur 7: Possible outcomes of changes in the MAB-(MTB-) regime, Asche, Frank.**<sup>228</sup>

<sup>227</sup> Arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet, Videreutvikling av MTB-systemet s.14

MTB-taket på 780 tonn medfører at utslaktingen vil bero på tilveksten til laksefisken, og at det derav vil oppstå en forhøyet utslakting i den delen av året hvor tilveksten er god. Dette illustreres i figuren under, hvor det fremkommer at tilveksten er den variable faktoren for slaktemønster.



Figur 8: Possible outcomes of changes in the MAB-(MTB-) regime, Asche, Frank.<sup>229</sup>

Ut fra naturgitte forhold medfører den daglige MTB-grensen en jevn slakteprofil ved at den tvinger oppdrettere som vil maksimere produksjonen ytterligere i gode tilvekst perioder til å produsere laksefisk jevnt over året, selv med når tilveksten er dårlig. Det virker som sådan som en velfungerende regulering for å unngå ekstrem sesongslakting, da oppdretteren er økonomisk sett bør ligge nærmest mulig MTB grensen hele året og derav slakte hele året.

Fra tabell 1 i Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruks tilleggsutredning,<sup>230</sup> fremkommer det at de to siste årene med dagens produksjonsregelverk har hatt et relativt standardavvik på 14% i forhold til utslaktet laksefisk de ulike månedene.<sup>231</sup> Relativt standardavvik kan generelt forklares som det typiske avviket fra gjennomsnittet i prosent. Dersom dagens

<sup>228</sup> Frank Asche, Possible outcomes of changes in the MAB-(MTB-) regime (December 5, 2013) s.16

<sup>229</sup> Asche, Possible outcomes of changes in the MAB-(MTB-) regime s.16

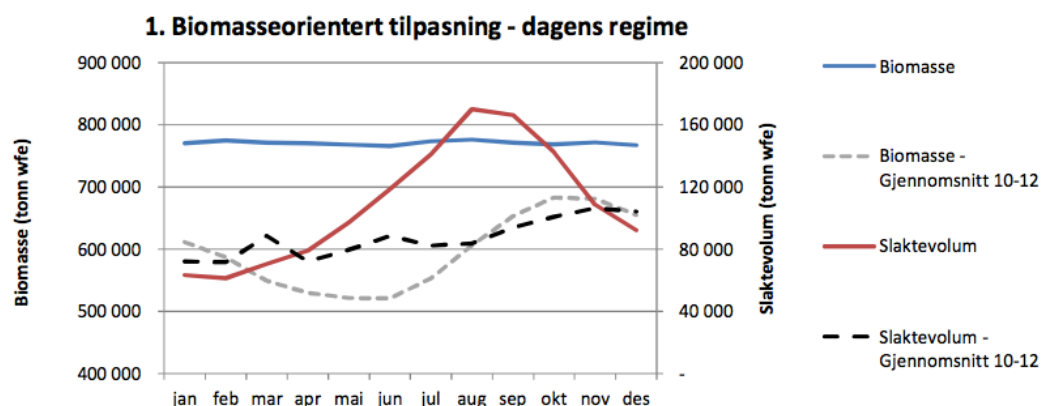
<sup>230</sup> Arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet, Videreutvikling av MTB-systemet s.17

<sup>231</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.17



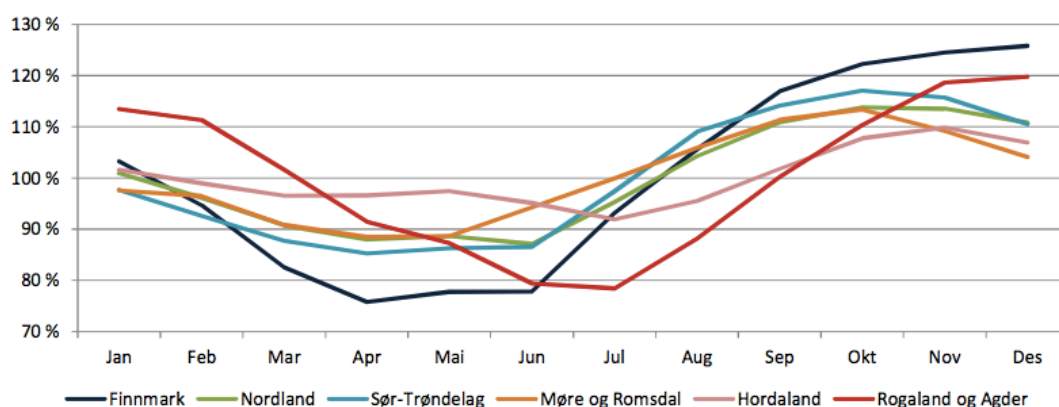
produksjonsregelverk hadde vært utnyttet maksimalt, ville det relative standardavviket i følge tilleggsutredningen økt til 35%. Dette er fremstilt i figuren under hvor den røde linjen indikerer produksjonsmaksimering under dagens regelverk og den sort stiplede linjen indikerer faktisk slakting (gjennomsnitt 2010-2012).

Den nasjonale slakte og tilvekstprofilen gjennomsnitt 2010 - 2012:



Figur 9: Nasjonale slakte og tilvekstprofilen gjennomsnitt 2010 - 2012<sup>232</sup>

Slaktemønsteret varierer imidlertid mye utover hvilken av fiskeridirektoratets regioner en kartlegger slaktemønsteret. Dette har nær sammenheng med sjøtemperaturer da laksefisken vokser forttere ved enkelte temperaturer (13-17 grader).<sup>233</sup>



Figur 10: Gjennomsnittlig slakting fiskeridirektoratets regioner (2010-2012)<sup>234</sup>

<sup>232</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.19

<sup>233</sup> CICERO Senter for klimaforskning, Økt sjøtemperatur påvirker lakseoppdretten, March 29, 2010

<sup>234</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.18

Figur 10 illustrerer forskjellen ved produksjonsmaksimering der det fremkommer en signifikant forskjell i slaktemønsteret til de ulike regionen. Hordaland har det laveste relative standardavviket, mens Finnmark representerer det høyeste. Dette betyr at det i Hordaland blir slaktet en jevnere biomasse per måned i forhold til i Finnmark hvor standardavviket er stort. Ut fra figuren ser en at det er den mest nord liggende og sør liggende regionen som har størst svingning i slaktemønsteret. Årsaken til kan tenkes å være at det er lave temperaturer i nord og høye temperaturer i sør.

Med bakgrunn i kartleggelsen av standardavviket til produksjonsmaksimering ved dagens MTB grense jf. laksetildelingsforskriften § 15 er det videre interessant å se på hvordan produksjonsmaksimering vil forekomme ved en eventuell overgang til rullerende MTB.

#### *5.1.3.2 Produksjonsmaksimering ved rullerende-MTB*

Innføring av rullerende-MTB vil gi laksefiskoppdrettere mulighet til å produsere mer fleksibelt og derav benytte ulike produksjonsstrategier. Ved rullerende MTB vil oppdrettere til forskjell fra dagens regulering kunne utnytte avviket som oppstår etter utslakting mellom stående biomasse og MTB grensen. Biomassen kan da brukes i andre deler av produksjonsåret, mot at det ved dagens system utgjør et reelt tap av produksjonskapasitet.

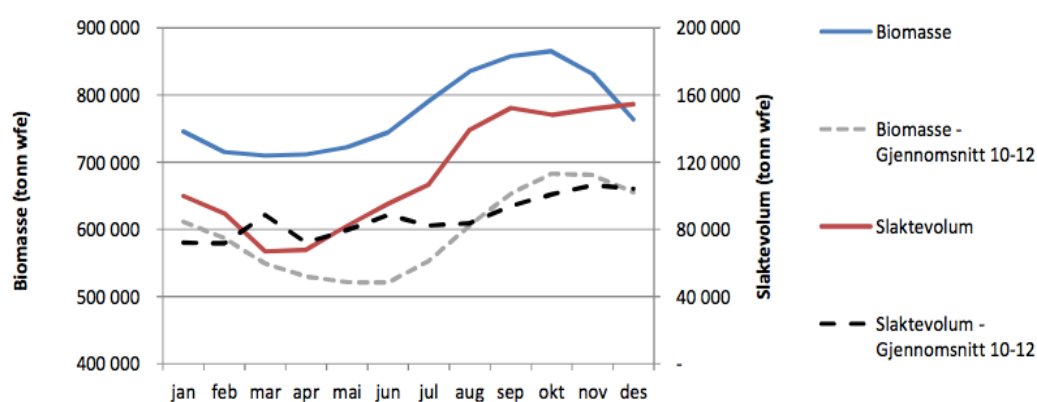
Som det fremkommer i *kapittel 5.1.1.2.1* har laksefisken bedre tilvekst ved enkelte sjøtemperaturer og perioder av året. Ved overgang til rullerende MTB, kan det tenkes at denne perioden vil utnyttes bedre, da man i større grad kan bestemme tidspunkt for produksjon av laksefisken. Utnyttelse av en slik periode muliggjør som sådan et høyere produksjonsvolum. Perioden kan i dag ikke utnyttes fullt ut, på grunn av begrensningene som settes av det daglige biomassetaket. Det er imidlertid forskjellige teorier for hvordan produksjonsmaksimering eventuelt vil forekomme ved rullerende MTB.

##### *5.1.3.2.1 Kontali analyse og Sintef fiskeri, tilleggsutredning – produksjonsmaksimering ved rullerende MTB*

Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruks tilleggsutredning illustrerer slik det fremgår av figuren under, hvordan laksefiskeselskaper vil kunne produsere tilvekstorientert ved en

eventuell regulativ overgang til rullerende-MTB. Det påpekes dog at ”Teoretisk sett kunne vi vridd enda mer slaktevolum til siste tertial/kvartal. Men vi har også her valgt å hensyn ta det faktum at en del selskaper nok vil vektlegge råstoff behov, og det å forsyne markedet jevnere ild året (også for å oppnå en evt. høyere pris), effekten av en slik tilpasning blir tydelig nok i scenariet.”<sup>235</sup>

Det tas her et forbehold som ikke er tatt ved beregning av produksjonsmaksimering ved dagens regelverk. Dette er bemerkelsesverdig, da mye av grunnlaget for å sammenligne standardavviket ved slakting under de ulike produksjonsreguleringsregimene faller bort.



Figur 11: Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruks tilleggsutredning, Maksimal tilvekst.<sup>236</sup>

Om produksjonsregimet blir slik tilleggsutredningen har simulert, vil man kunne oppnå et relativ standardavvik i slakteprofilen på 30%<sup>237</sup> mot dagens 14%. Ved en maksimal utnyttelse av dagens regelverk har tilleggsutredningen kommet frem til et relativt standardavvik i slakteprofilen på 35%.<sup>238</sup>

Det synes underlig at et standardavvik kan være lavere ved friere produksjonsrammer. Dette viser dog at forbeholdene tilleggsutredningen har tatt ved produksjonsmaksimering under rullerende-MTB har hatt stor betydning. Ved produksjonsmaksimering ved rullerende MTB er det forbeholdt at enkelte ”nok vil vektlegge råstoff behov.” Det synes bemerkelsesverdig at dette forbeholdet ikke er tatt med ved produksjonsmaksimering ved dagens

<sup>235</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur 24

<sup>236</sup> Arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet, Videreutvikling av MTB-systemet s.1

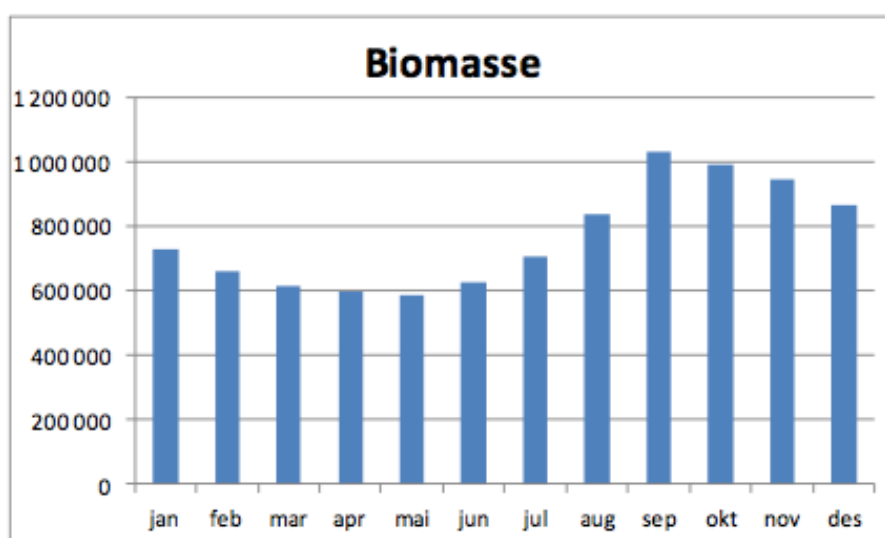
<sup>237</sup> Arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet, Videreutvikling av MTB-systemet s.24

<sup>238</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.18

reguleringssystem. Standardavviket ved produksjonsmaksimering skal indikere de ytre rammene av regelverket som regulerer biomassegrensen til tillatelsene. Dette er viktig holdepunkt for lovgiver, da det viser hva en regelendringen faktisk kan medføre. Hva som er sannsynlig eller ikke er bør ikke tas forbehold om i bare en av modellene, da dette kan forvirre lovgiver og næringsaktører. Om det skal tas hensyn til hva som er sannsynlige standardavvik under de ulike produksjonsregimene, bør en slik analyse være inngående grundig og berøre både dagens og eventuelt nytt produksjonsregelverk for laksefisktillatelser. Problemstillingen videre blir herav om det foreligger noen videre indikasjon på hvordan produksjonsmaksimering under rullerende MTB kan forekomme.

#### 5.1.3.2.2 Frank Asche – Produksjonsmaksimering rullerende MTB

Frank Asche, professor ved Institutt for industriell økonomi, risikostyring og planlegging ved Universitetet i Stavanger (UiS) har analysert FHL's industry groups tallmateriale, som viser hvordan den gjennomsnittlige oppdrettslaksefiskbiomassen i Norge vil være ved produksjonsmaksimering under en eventuell innføring av rullerende-MTB.<sup>239</sup> Av figuren under fremgår det klart at biomassen i oppdrettsanleggene under et slikt regime ikke vil være stabil for å oppnå produksjonsmaksimering.

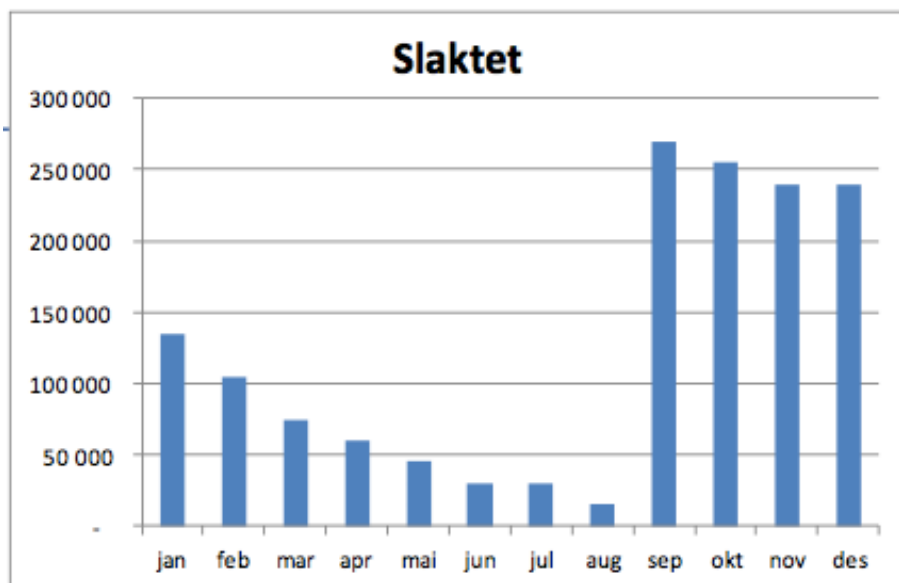


Figur 12: Possible outcomes of changes in the MAB-(MTB-) regime, Asche, Frank.<sup>240</sup>

<sup>239</sup> Asche, Possible outcomes of changes in the MAB-(MTB-) regime s.16

<sup>240</sup> Asche, Possible outcomes of changes in the MAB-(MTB-) regime s.17

Det vil i så måte bidra til et produksjonsmønster som er mer sesongbasert enn det dagens regelverk legger opp til. Dette medfører at gjennomsnittlig slakting vil bero på tilveksten til laksefisken, og derav en forhøyet utslakting i den delen av året hvor tilveksten er god. Ut ifra biomassetabellen er det vanskelig å se en stor forskjell til tilleggsutredningens simulering av produksjonsmaksimering ved rullerende-MTB.<sup>241</sup> For å oppnå en slik produksjonsmaksimering har FHL's industry Group estimering vist at det kreves en ekstremt ujevn utslakting av biomasse som vist i figur 13 på neste side.<sup>242</sup>



Figur 13: Possible outcomes of changes in the MAB-(MTB-) regime, Asche, Frank.<sup>243</sup>

Dersom samtlige aktører velger produksjonsstrategi etter et slikt system, kan det få store følger for sesongmønsteret i utslakt av laksefisk. Sesongmønsteret vil med dette bli forsterket, hvor målet med et jevnere slaktemønster som reguleringsendringen var ment å bidra til, blir uthullet.<sup>244</sup>

Dette er forsøkt en gjenkonstruksjon av figur 14 for å tydeligere illustrere FHL's industry groups antakelse om slaktemønster ved produksjonsmaksimering ved rullerende-MTB.<sup>245</sup> Som figuren på neste side viser, er slaktemønsteret langt skjevare en det som fremkommer av SINTEF sin simulering i figur 11 .

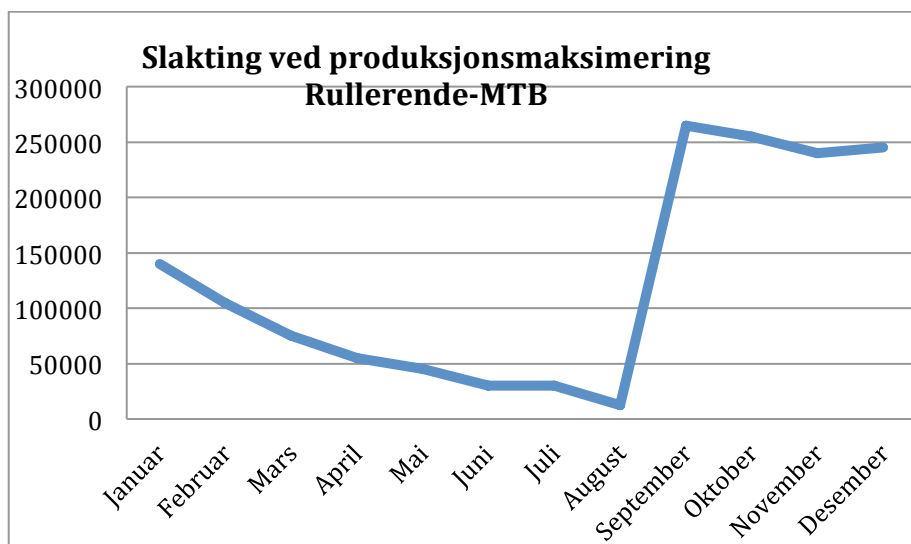
<sup>241</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur 25

<sup>242</sup> Asche, Possible outcomes of changes in the MAB-(MTB-) regime s.17

<sup>243</sup> Asche, Possible outcomes of changes in the MAB-(MTB-) regime s.17

<sup>244</sup> Høringsbrev: Høring av forslag om videreutvikling av produksjonsbegrensningssystemet (MTB) 1

<sup>245</sup> Asche, Possible outcomes of changes in the MAB-(MTB-) regime s.17



Figur 14: Rekonstruksjon av Possible outcomes of changes in the MAB-(MTB-) regime, Asche, Frank.

Dersom dette blir tilfelle, vil det relative standardavviket øke til tilnærmet 75%. Dette er langt høyere enn de 30%<sup>246</sup> som tilleggsutredningen hevder vil forekomme ved produksjonsmaksimering under rullerende MTB. Ved en maksimal tilpasning ved overgang til rullerende-MTB, kontra produksjonsmaksimering ved dagens regelverk kan man formodentlig få et relativt standardavvik som er tilnærmet 40% høyere enn hva en kan forvente under produksjonsmaksimering under dagens regelverk.

Dette viser at det rullerende MTB er mye mer fleksibel en dagens MTB regel.<sup>247</sup> Med økt fleksibilitet vil regelverket være mindre produksjonsbegrensende, og de ytre rammene for produksjon vil bli mindre strenge enn ved dagens MTB regel. Dette kan redusere forvaltningens kontroll over produksjonen til laksefiskoppdretter. Den største produksjonseffekten vil rullerende MTB ha ved produksjonsmaksimering, da dette kan medføre en ekstrem variasjon i til slakting av oppdrettslaks. Den videre analysen av konsekvensene ved en eventuell innføring av rullerende MTB vil ses på i lys av produksjonsmaksimering. Bakgrunnen for dette er at det vil illustrere hva et slikt regelverk åpner opp for. Analysen vil se på flere mulige produksjonstilpasninger i henhold til regelverket, det sentrale er hva et friere regulativ regelverk stimulerer til.

<sup>246</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.24

<sup>247</sup> Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) 22. desember 2004 nr. 1798 § 15

#### 5.1.4 Lønnsomhetskonsekvenser ved innføring av rullerende MTB

Den første problemstillingen som vil bli vurdert i konsekvensutredningen er hvorvidt lønnsomheten til laksefiskoppdrettere vil fremmes ved en eventuelle overgang til rullerende MTB. Lønnsomhetsbegrepet er gjennomgått i *kapittel 4.1.1*. Generelt kan en påstå at lønnsomheten til norske oppdrettere er en funksjon av produksjonskostnad og salgspris for laksefisken, dette fremgår av figur 1 i *kapittel 4.1.3*

Når det gjelder faktorer som påvirker lønnsomheten til norske laksefiskoppdrettere vil en rekke konkurransefaktorer som fremkommer av *kapittel 4.2.2*, også berøre lønnsomheten. Hovedmomentet her er at produksjonskostnaden i andre land, samt mengden av produsert volum på verdensbasis er med på å påvirke laksefiskprisene. Lav produksjonskostnad er derfor en viktig faktor for å sikre lønnsomheten. Dette vil selvsagt også bero på individuelle faktorer som dyktigheten til den enkelte oppdretter, samt geografisk beliggenhet av oppdrettsvirksomheten. Et sentralt spørsmål videre er blir derav hvilken effekt rullerende MTB vil ha for lønnsomheten til norsk laksefiskoppdrettere.

##### 5.1.4.1 Produksjonsmetoder

Laksefiskoppdrettere vil ved en eventuell overgang til rullerende MTB kunne utnytte den tildelte produksjonskapasiteten bedre. Et økonomisk resultat av dette kan mulig tenkes å medføre økt produksjon, som igjen resulterer i økt omsetning og lønnsomhet, som igjen vil fremme lønnsomheten til laksefiskoppdrettere jf. akvakulturloven § 1. Rullerende MTB vil også medføre økt fleksibilitet, der den enkelte aktør individuelt kan legge opp produksjonen. Dette kan spesielt være lønnsomt for aktører som i dag ikke klarer å utnytte den tildelte kapasiteten fullt ut, samt aktører som vil produsere laksefisken i et gitt tidsintervall. Det hele er derfor et spørsmål om hvilken produksjonsmetode de ulike aktørene bruker.

###### 5.1.4.1.1 Jevn produksjon

Som tidligere nevnt vil rullerende MTB kunne gi en bedre utnyttelse av laksefisktillatelsene. I forslaget til innføring av rullerende MTB kommer det fram at dette særlig vil bedre

lønnsomheten til aktører som ønsker å produsere jevnt, ved at en kan holde en jevnere slakteprofil selv i dårlige tilvekstperioder uten at oppdretter taper tildelt MTB.<sup>248</sup> Særlig selskaper som bedriver videreforedling ønsker å opprettholde et jevnt slaktemønster, da de fleste av disse aktørene inngår kontrakter med konsumenter om jevn levering av laksefisk. Det er klart at en regulativ overgang kan medføre økt lønnsomhet i forhold til dagens regelverk ved jevn utslakting, med bakgrunn i forhøyet utnyttelsesgrad. En jevn utslakting vil dessuten medføre at ”arbeidstrykket” på slakteriene opprettholdes, noe som kan være gunstig økonomisk for disse. Selv om rullerende MTB kan øke lønnsomheten til aktører som ønsker å produsere jevnt i forhold til dagens regelverk, er det knyttet stor usikkerhet om dette er den mest lønnsomme produksjonsmetoden ved rullerende MTB. Produksjonsregelverket oppstiller rammene for hvordan produksjonen av laksefisk kan forekomme, og det er opp til den enkelte laksefiskoppdretter å sikre lønnsom drift. Sammenligning av lønnsomhet ved jevn produksjon under dagens regime og rullerende MTB vil derav kunne gi et feil måleparameter. Et sentralt spørsmål er derav om rullerende MTB vil stimulere mer til jevn produksjon enn det dagens regelverk gjør.

Det problematiserende her er at det foreligger mulighet for jevn produksjon også i dag, men dette vil påvirke produksjonskapasiteten til laksefiskoppdretteren og for de fleste føre til høyere produksjonskostnad. Dette forklares enkelt ved at en jevn produksjon krever tilvekst i sjøtemperaturer som gir *dårlig* tilvekst, derav en lavere totalproduksjon med høyere produksjonskostnad.

Det er klart at ved jevn produksjon under rullerende MTB kreves det fortsatt tilstrekkelig biomasse i sjøen ved lave temperaturer, tilveksten til denne laksefisken naturligvis fortsatt være dårlig selv ved innføring av rullerende MTB. Forskjellen er at rullerende MTB gir muligheter til å hente inn tapt produksjonskapasitet etter slakting. Denne muligheten vil derimot også gjelde aktører som ikke produserer jevnt. Disse aktørene kan da bruke biomassen når tilvekstevilkårene er bedre enn de som produserer jevnt. Dette viser at rullerende MTB ikke stimulerer oppdrettere som i dag ikke produserer jevnt til å gjøre det ved innføring av rullerende MTB, da en flytting av produksjonen til måneder med dårlig tilvekst fortsatt vil medføre reduksjon i produksjonen. Laksefisken blir da stående lenger perioder og

---

<sup>248</sup> Høringsbrev: Høring av forslag om videreutvikling av produksjonsbegrensningssystemet (MTB) s.4



oppta produksjonsvolum enn ved god tilvekst. Produksjonskostnaden vil da bli dårligere enn ved maksimering av samme grunn som forklart over. Selskaper som bedriver videreforedling er også opptatt av produksjonskostnad, hvor de fleste ønsker å inneha størst mulig markedsandel av omsatt laksefisk. Et jevnt slaktemønster under rullerende MTB vil uansett medføre at bedrifter som produserer jevnt vil tape markedsandeler til de bedriftene som utnytter kapasiteten bedre ved innføring av et nytt reguleringsregime.

#### 5.1.4.1.2 Markedsrettet produksjon

En annen måte en kan slakte laksefisk etter, er markedsrettet. Med dette menes det at oppdretter spekulerer i at det ved enkelte deler av året med lav tilvekst vil være statistisk høye laksepriser som følge av mangel på laks i markedet. Dette vil da medføre en høyere produksjonskostnad gjennom en lavere totalproduksjon. Rullerende MTB vil medføre at markedsrettet produksjon vil kunne bedrives mer effektivt enn ved dagens regulering. Det er viktig å påpeke at med dette medfølger en risiko, da det ikke er gitt at lakseprisen er bedre i denne delen av året. Dette omhandler dog et spørsmål om hva de andre aktørene velger å gjøre. Ved et nytt reguleringsregime vil det også være vanskelig å beregne *når* den eventuelle mangelen på laksefisk i markedet eventuelt forekommer, med bakgrunn i at det ikke foreligger statistikk på slaktemønsteret under et nytt reguleringsregime. Det er viktig å påpeke at markedsrettet produksjon som oftest er tillagt de mindre aktørene da disse er mer fleksible.

#### 5.1.4.1.3 Produksjonsmaksimering

Som det fremkommer av det gjennomgåtte er det vanskelig å se hvordan en regulativ overgang til rullerende MTB skal kunne motvære til andre produksjonsmetoder for fremmet lønnsomhet en metodene som underliggjer dagens regelverk. Av *kapittel 4.2.2.1* fremgår det at produksjonskostnad er et viktig måleparameter for lønnsomhet. Aktører som viser til lave produksjonskostnader, vil også stort sett vise til høyest inntjening. Dette har naturligvis en sammenheng med laksefiskens utsalgspris. Ved en fluktuerende laksepris vil et stor produksjonsvolum skape sikkerhet ved at det er flere kilo laks å fordele kostnadene på.

I forhold til maksimerende produksjon under dagens regelverk, vil man ved overgangen til rullerende-MTB kunne utnytte produksjonsbiomassen gjennomsnittlig. En kan da utnytte biomassevolumet i de periodene hvor laksefisken har best tilvekst. Dette vil gjøre

produksjonen mer effektiv ved at man har laksefisken en kortere periode i sjøen og at en derav kan produsere et samlet større volum. For aktører som ønsker å maksimere produksjon, kan innføring av rullerendene MTB på grunn av tilvekstmønsteret, derfor virke *motiverende* for en desto mer ujevn slakteprofil enn ved dagens lovverk.<sup>249</sup> Dette illustreres i *kapittel 5.2.3*. Det beror dog på en funksjon av produksjonsmengde, kostnader og laksepris, hvor enkelte kan se det hensiktsmessig med en mindre produksjonseffektiv metode for å spekulere i en mulig bedret laksepris. Problemstillingen i forhold til Lønnsomhett blir herav hva som skjer om laksefiskoppdrettere videre fører trenden fra dagens regelverk og prøver å produksjonsmaksimere.

Det fremtrer som klart at dersom majoriteten velger å produksjonsmaksimere vil dette kunne medføre en langt større prisvariasjon enn det vi ser i dag. Det er vanskelig å forutse hvordan markedet vil respondere på et slikt sesongmønster og det spørs på omfanget. Hva gjelder dagens produksjon og de månedene med mest utslakting fremtrer det at disse statistisk sett har en svekket laksepris.<sup>250</sup> Ved et enda tydeligere mønster er det grunnlag for å tro at priseffekten vil bli ytterligere forsterket.

Ved produksjonsmaksimering under rullerende MTB vil en større mengde fisk tilfalle markedet samtidig, noe som trolig vil resultere i redusert lønnsomhet ved salg av laksefisk i denne perioden. Varierende laksepriser fører til lønnsomhetsusikkerhet for oppdretterne, samtidig som det svekker konsumentens troverdighet til produksjonsmarkedet. Usikkerheten i begge ledd vil kunne bidra til et negativt skifte i lønnsomheten til norskeoppdrettere totalt, og som sådan stride mot lønnsomhetsformålet i akvakulturloven § 1.

Det er på den andre siden lite sannsynlig at samtlige aktører vil inneha lokalitetsklart MTB, som forklart i *kapittel 3.2.2*, eller tilstrekkelig produksjonsutstyr for å tilegne seg et slikt produksjonsregime umiddelbart etter en eventuell innføring. Produksjonsmaksimeringen vil trolig gradvis forekomme slik man har sett under dagens produksjonsregulering.

---

<sup>249</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.3

<sup>250</sup> ilaks.no, Høyeste siden 80-tallet (November 2013) figur 1

#### 5.1.4.1.4 Troms og Finnmark

Et videre spørsmål er om rullerende MTB vil medføre at enkelte aktører vil få en større markedsandel og lønnsomhet ved overgang til rullerende MTB.

Laksefiskeoppdrettere i Nord Norge har som nevnt i *kapittel 3.2.1* en utvidet MTB med bakgrunn i at laksefisken *har dårligere tilvekst i enkelte perioder av året*. Tildelt biomasse er 165 tonn høyre i Troms og Finnmark en resterende deler av landet. Ved innføring av rullerende MTB vil det være svært tjenlig for disse aktørene å produsere mest mulig fisk ved god tilvekst i sjøen. Siden Nord Norge generelt sett har lavere sjøtemperatur og derav kortere perioder med god tilvekst, vil det være naturlig at sesongmønsteret ved en overgang til rullerende MTB blir ytterligere forsterket enn i resten av landet.

Dette fremkommer også til en viss grad gjennom Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk tilleggssutredning,<sup>251</sup> som uttaler at det *”ligger en større mulighet i Finnmark og Troms, til å kunne øke produksjonen, eller bedre kapasitetsutnyttelsen, gjennom en overgang til gjennomsnittlig rullerende MTB.”*<sup>252</sup> Utredningen påpeker på at grunnlaget for dette er at aktører i nord ikke har kommet like langt i tilpasningen av dagens produksjonssystem i forhold til andre deler av Norge.

Det synes bemerkelsesverdig at Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk vurderer Troms og Finnmark for å inneha tilsvarende utnyttelseskapasitet som sørliggende lokaliteter. Den ekstra tildelte kapasiteten er tildelt nettopp av den grunn at tilveksten er dårligere. Dersom utnyttelsesgraden i praksis er tilsvarende sørliggende lokaliteter, ville begrunnelsen for regelendringene som gav økt biomasse ikke hatt saklig grunnlag. Ved overgang til rullerende MTB, må lovgiver ta høyde for at laksefiskeoppdrettere i Troms og Finnmark vil kunne utnytte de tildelte tillatelsene *på tilnærmet samme nivå* som i resten av landet.

---

<sup>251</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur 30

<sup>252</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur 30

#### *5.1.4.2 Primærdata - mulige lønnsomhetskonsekvenser*

Det er altså et spørsmål om rullerende-MTB vil medføre en jevnere slakteprofil enn ved dagens produksjonsregime. Det er liten tvil om at om videreføring av dagens situasjon ved overgang til rullerende-MTB vil muliggjøre et langt skjevere slaktemønster. Det vil også medføre en større variasjon i laksefiskprisene, og derav svekke den økonomiske forutsigbarheten til næringen. Et økonomisk spørsmål er hvordan markedet vil motta en enda skjevere utslakting, og hvorvidt dette vil påvirke laksefiskprisen. For å nærere får svar på dette vil det være hensiktsmessig å se hen til sentrale personer i næringen og deres synspunkter på problematikken.

Av intervjuene foretatt, er det konsensus om at overgang til rullerende-MTB formodentlig vil kunne virke utslagsgivende for sesongbasert slaktemønster. Ragnar Joensen, Managin Director i Marine Harvest Norway påpeker at overgangen til rullerende-MTB vil kunne medføre slaktepress i høstmånedene. Han mener det er tvilsomt at samtlige næringsaktører vil samarbeide om en jevn produksjon. Jens Christian Holm, direktør for Fiskeridirektoratet konstaterer at et rullerende MTB-system vil kunne medføre at enkeltaktører vil utnytte produksjonsfriheten til å produsere mer. Hans Inge Algrøy, regionsjef for vestnorsk havbrukslag, hevder en viss fare for at rullerende MTB vil føre til ujevn slakting, da oppdretterne vil produsere i høstmånedene oktober til desember, altså månedene tilknyttet lave produksjonskostnader.

Intervjuobjektene synes å se problematikken med produksjonsmaksimering og sesongmønster, der det fremtrer klart det er en vis frykt for skjevere sesongmønster.

Hva gjelder lønnsomhet er derimot næringsaktørene uenige om en eventuell overgang til rullerende MTB vil påvirke lønnsomheten til norsk lakseoppdrett.

Ragnar Joensen påpeker at lønnsomheten vil bero på hvordan aktørene tilegner seg reguleringen (prisoner's dilemma). Dersom aktørene innen næringen samarbeider, vil man kunne se en overordnet jevn slakteprofil. Det er klart at enkelte aktører velger å optimalisere produksjonen for å holde produksjonskostnaden lav, men dersom oppdrettere produserer etter dette mønsteret, vil man oppleve en dårligere laksefiskpris på sikt, og lønnsomheten reduseres.

Øyvind Kråkås, informasjonsmedarbeider hos Salmon Group AS, fastslår at lønnsomheten vil bedres med rullerende MTB. Spesielt medfører det bedret lønnsomhet for de som sliter med å utnytte dagens MTB-system på grunn av dårlig struktur, hvor de vil kunne produsere mer i perioder for å nærme seg MTB grensen. Lønnsomheten vil for disse bedres på kort sikt, for så å jevne seg ut etterhvert. Hans Inge Algrøy er enig i at rullerende MTB vil føre til bedre lønnsomhet på grunn av økt produksjon, særlig for de aktørene som har ikke stor fleksibilitet i dag, dvs. de mindre oppdrettsselskapene. Bedret lønnsomhet er altså betinget av selskapets størrelse.

Jens Christian Holm adresserer at dersom rullerende MTB fører til raskere vekst i nasjonal produksjon, vil lønnsomheten gå ned. Dette forklares ved at tilbudet vil stige for raskt i forhold til etterspørsel. Han mener at det i forkant er behov for økt oppmerksomhet og interesse for oppdrettslaks gjennom markedsføring.

De ulike synspunktene til næringsaktørene påpeker at lønnsomheten beror på hvilket selskapets posisjon under dagens regelverk og hvilken produksjonsstrategi de enkelte selskapene velger. Sesongmønster der store mengder fisk tilkommer markedet samtidig er sett på som ugunstig. Hvorvidt en økt produksjon bidrar til lønnsomhet eller det ikke enighet rundt.

#### *5.1.4.3 Konklusjon lønnsomhetskonsekvenser rullerende MTB*

Oppsummerings vis, fører rullerende MTB til mulighet for bedre utnyttelsesgrad, da regulering åpner for gjennomsnittsberegning av tillatelsene. Dette vil føre til at samtlige oppdrettere vil kunne oppnå en forhøyet produksjon og økt fleksibilitet til å produsere laksefisk etter ønsket mønster.

Lønnsomheten vil bero på hvordan næringsaktørene legger opp produksjonen. I forlengelse av dagens produksjonsreguleringstilpasning og underliggende økonomiske faktorer, vil det være rimelig å anta at majoriteten vil strebe mot en høyest mulig markedsandel. Dette vil medføre et skjevare slaktebilde, da de som produksjonsmaksimerer vil utnytte perioder med

god tilvekst. Dette fører videre til varierende laksepriser, usikkerhet i markedet og svekket lønnsomhet.

En økning i utnyttelsesgraden vil også tilfalle aktører som produserer jevnt. En regulativ overgang til rullerende MTB vil derimot *ikke* stimulere til jevnere produksjon. Aktører som velger et slikt mønster vil ikke bedre sin markedsposisjon i forhold til aktører som produksjonsmaksimerer, da de fortsatt produserer store mengder laksefisk under dårlig tilvekst. Aktører som ønsker å markedstilpasse produksjonen for en mulig bedre laksepris, vil påta seg en økonomisk risiko, der man er avhengig av at andre ikke velger samme produksjonsstrategi.

Av det ovennevnte, kan det trekkes slutninger om at næringen som helhet ikke vil få økt lønnsomhet ved en eventuell innføring av rullerende MTB. Enkeltaktører som er dårlig tilpasset dagens regelverk, samt aktører i Troms og Finnmark, vil dog kunne dra nytte av en regulativ overgang, med bakgrunn i en mulig økning i markedsandel. Lovgiver må ta hensyn til at rullerende MTB åpner for et skjevere prisbilde samt et mulig skifte i markedsandeler. En forflytning av markedsandelene blant laksefiskoppdrettere kan blant medføre en uønsket geografisk produksjonsvekst som ikke var tiltenkt av forvaltningsmyndigheten ved enkelte tildelinger jf. laksetildelingsforskriften § 14.

### 5.1.5 Konkurranseskraftskonsekvenser ved rullerende MTB

Den neste problemstillingen som vil bli behandlet i fremstillingen er hvorvidt det foreligger konsekvenser for konkurranseskraften til norske laksefiskoppdrettere ved innføring av rullerende MTB. Konkurransedyktighet er definert i *kapittelet 4.2.1*. Som nevnt i kapittelet, hvor hovedhensynet ligger på langsiktige perspektiver, må også kortsiktige perspektiver hensyn tas. Det fremkommer også at lovverket skal fremme konkurransedyktighet i *bedriftsledet, næringen totalt og nasjonalt*. Hva som menes med de ulike leddene er beskrevet i *kapittel 4.2.1.1*.

Norge er verdens største produsent av laksefisk, som det fremgår av *kapittel 2.1*. Vår posisjon påvirker laksefiskeprisene globalt, hvor Norge produserer i nær 60 prosent av all laksefisk på verdensbasis.<sup>253</sup> Den klare innvirkningen gjør at den regulative reformen for

---

<sup>253</sup> iLAKS.NO, Klar og fallende trend, April 18, 2013

produksjonsbegrensning som Norge innehar vil være av sentral betydning for konkurransesituasjonen globalt. Dette ved at den totale mengden av laks i markedet avgjør lakseprisen som gjennomgått i *kapittel 4.2*. Den viktigste faktoren for konkurransedyktighet, er lave produksjonskostnader og høye markedsandeler. I tillegg til dette er et sikkert matvareprodukt, samt mulighet for en fleksibel produksjon viktig for å nå ut til og tilpasse seg markedet. Dette fremkommer av *kapittel 4.2.2.1*. Siden rullerende MTB ikke rører ved regelverk som angår matsikkerhet eller markedstilgang, vil det herav være hensiktsmessig å undersøke videre om rullerende MTB vil bedre konkurransekraften til norske laksefiskoppdrettere gjennom en lavere produksjonskostnad.

#### *5.1.5.1 Fleksibilitet ved rullerende –MTB*

Fra et økonomisk perspektiv og utfra tolkningen av konkurransekraftbegrepet i *kapittel 4.2.1* ser man at produksjonskostnad målt opp mot utenlandske laksefiskoppdrettere er essensielt for å bedømme om konkurransekraften blir fremmet eller svekkes. Det vil derfor være viktig å se på hvordan produksjonskostnaden til den norske laksefisknæringen blir påvirket av en regulativ overgang til rullerende MTB.

#### *5.2.5.1.1 Konkurranseskraft for næringen totalt og nasjonalt*

Det fremkommer som et klart utgangspunkt at et fleksibelt system vil føre til en individuell markedstilpasning for norske oppdrettere. De vil selv kunne velge strategi etter markedets behov og avkastning, for derav å styrke sin posisjon som ledende produsenter av laksefisk. Et fleksibelt regelverk gir rom for ulike produksjonsstrategier slik det fremkommer i *kapittel 5.1.4.1*. Dette vil også samsvare med målene som fremkommer av forarbeidene til akvakulturloven, der det ønskes minst like goderammevilkår for norske laksefiskoppdrettere som utenlandske konkurrenter og derav å styrke deres posisjon internasjonalt.<sup>254</sup>

Et mindre regulativ regelverk vil trolig medføre at oppdretterne kan strukturere oppdrettsvirksomheten på en slik måte at produksjonskostnadene på laksefisken reduseres nasjonalt. En fleksibel ordning gjør også at laksefiskprodusentene kan tilpasse seg markedet

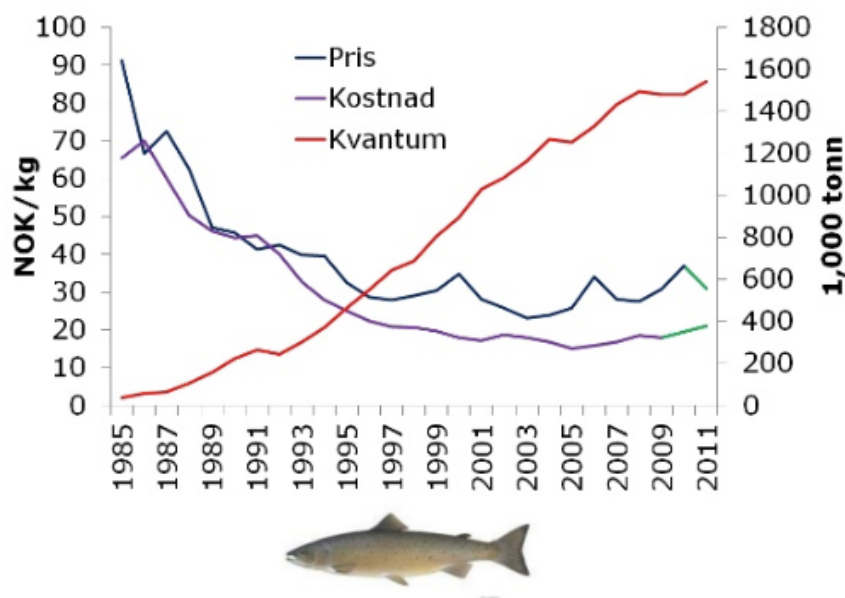
---

<sup>254</sup> Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) s.12

på en bedre måte enn under dagens regime, og produsere fisk på en den måten de selv mener er økonomisk best for å bedriften. Et videre spørsmål er hvordan dette vil påvirke Norges konkurransekraft internasjonalt.

Produksjonsmaksimering ved rullerende MTB vil kunne medføre en ujevn laksepris sammenlignet med dagens situasjon. På den andre siden, vil dette nødvendigvis ikke gå utover konkurransekraften til Norge som næring. Fordelen med produksjonsmaksimering ved rullerende MTB, er at den gir lavere produksjonskostnad ved produksjonsmaksimering enn dagens regelverk. Dette bedrer konkurransekraften til norske oppdrettere uavhengig av et mulig lønnsomhetstap. En eventuell reduksjon av lønnsomhet vil også tilfalle konkurrerende lakseoppdrettsnasjoner, som ikke nødvendigvis oppnår en redusert produksjonskostnad.

Frank Asche har sett på sammenhengen mellom historisk produksjonskostnad i laksenæringen salgsprisen på laks.<sup>255</sup> Som det fremgår av figuren på neste side er det en klar historisk sammenheng mellom pris og produksjonskostnad.



**Figur 15: Frank Asche, Havbrukskonferansen 2011. "Hva Påvirker lakseprisen"**

<sup>255</sup> Asche, Hva påvirker lakseprisen? 4



Som nevnt i *kapittel 4.2.2*, er andre typer animalsk protein da særlig andre fiskearter, også konkurrerende til Norsk laks. Grafen viser hvordan prisen på norsk laks har bedret markedsposisjonen gjennom lavere produksjonskostnader. Dersom innføring av rullerende MTB bidrar til lavere produksjonskostnader, vil det også kunne medføre en styrket posisjon mot andre typer animalsk protein. Det fremtrer klart at rullerende MTB totalt sett vil fremme laksefisknæringens konkurransekraft ved en regulativ overgang. Videre er det hensiktsmessig å kartlegge hvordan rullerende MTB vil påvirke det enkelte bedriftsleddet.

#### 5.1.5.1.2 Bedriftsleddet

I analysen av konkurransekraftsbegrepet fremkommer det i *kapittel 4.2.1.2* at det ved definisjonen av bedriftsleddet, ikke gis forbehold om geografisk beliggenhet eller størrelse på virksomheten. Produksjonsmaksimering ved en regulativ overgang til rullerende MTB vil mulig bedre konkurransekraften til laksefisknæringen i Norge totalt sett. Det kan likevel tenkes at det ikke vil bedre konkurransekraften til hvert enkelt bedriftsledd.

Som det fremgår av *kapittel 5.1.4.1.4* har enkelte aktører bedre utnyttelsesgrad ved dagens reguleringsmetode enn andre. Dårlig utnyttelse av dagens produksjonsregelverk forekommer spesielt blant mindre aktører som er lite fleksible, samt nordliggende oppdrettere med bakgrunn i tilvekstmønster. Ved en regulativ overgang, må lovgiver derfor være oppmerksom på at økt konkurransedyktighet hovedsakelig vil tilfalle aktører som ved dagens regelverk er dårlig tilpasset. Aktører som ved dagens regulering innehar god kapasitetsutnyttelse, vil ved en regulativ overgang kunne få en svekket markedsandel hva gjelder produksjon, og derav kunne få en svekket konkurransekraft i forhold til dagens regelverk.

#### 5.1.5.2 Konkurranseskraft rullerende MTB – Primærdata

Av intervjuene fremkommer det at den generelle oppfatning av en regulativ overgang, synes å kunne bedre konkurransekraften til Norske oppdrettere. Dette i hovedsak gjennom en mulig økning av produksjonsvolumet nasjonalt, ved at aktører får utnyttet tildelt MTB maksimalt tilnærmet fullt ut.

Øyvind Kråkås påpeker at en regulativ overgang vil bidra til at norske oppdrettere vil kunne innrette seg etter markedet og gjennom økt fleksibilitet styrke sin konkurransekraft.

### 5.1.5.3 Konklusjon konkurransekraft rullerende MTB

Rullerende-MTB vil kunne styrke konkurransekraften til Norske oppdrettere totalt sett. Det er dog ikke gitt at rullerende-MTB vil gi en jevnere leveranse av laks til markedet. Rullerende-MTB vil medføre en bedret mulighet til å utnytte tildelte tillatelser, som medfører opsjon for økt produksjon hos den enkelte oppdretter. Flexibiliteten tillater oppdrettere å produsere laksefisk når tilveksten er best. Bedre utnyttelse av tildelt kapasitet i kombinasjon med økt flexibilitet, gjør at produksjonskostnadene vil bedre seg for norske oppdrettere i forhold til konkurrerende lakseprodusenter.

Kortsiktig kan det tenkes at en rekke norske oppdrettsvirksomheter må foreta økonomiske investeringer for å tilpasse seg et nytt reguleringsregime slik det fremkommer i *kapittel 5.1.4.1.3* Dette medfører en ekstrakostnad, som igjen vil øke produksjonskostnaden.

Overordnet indikerer dette at en innføring av rullerende MTB bedre vil fremme konkurransedyktigheten til de norske lakseoppdrettsnæringen totalt og nasjonalt sett, som igjen vil medføre at konkurransekraftsbegrepet i akvakulturloven § 1 bedre blir ivaretatt.

### 5.1.6 Bærekraftig utvikling ved rullerende MTB

Bærekraftbegrepet er sentralt i reguleringen av akvakulturvirksomhet, dette fremkommer blant annet i formålsparagrafen til akvakulturloven,<sup>256</sup> gjennomgått i *kapittel 4.3.1*. Det fokuseres her på den miljømessige siden av bærekraft. Som videre gjennomgått i *kapittel 4.3* er en rekke miljøkonsekvenser som forekommer ved oppdrett, hensyntatt gjennom ulike lovregler og forskrifter. Utredningsinstruksen påpeker også at *miljø* skal fokuseres på ved drøfting om innføring av nye rettsregler. Dette så lenge regelendringen går inn under *andre vesentlige konsekvenser* som følge av en regelendring jf. utredningsinstruksen punkt 2.3.2. Det er på det rene at oppdrett av laksefisk har innvirkning på miljøet, hvor en regelendring av produksjonsbegrensningen vil få konsekvenser for miljøet. Herav blir hovedspørsmålet for kapitlet om rullerende MTB vil bidra til en bærekraftig utvikling av laksefiskeoppdrett.

---

<sup>256</sup> Lov om akvakultur (akvakulturloven) § 1

#### 5.1.6.1 Arbeidsgruppen sin rapport

Arbeidsgruppen har i sin rapport i liten grad sett på konsekvenser som angår miljø og fiskehelse,<sup>257</sup> hvor det ikke er foretatt en særskilt analyse. Rapporten viser til at lokalitetsklarert MTB er ment å regulere miljømessige konsekvenser, hvor en svekket miljøtilstand ikke vil forekomme dersom lokalitetsklareringene er riktig foretatt ved innføring av rullerende-MTB.<sup>258</sup>

Et vesentlig poeng lovgiver må ta hensyn til her, er at det i dag er klarert nærmere tre ganger så mye MTB på lokalitetsnivå enn tildelt MTB ved tillatelse.<sup>259</sup> En eventuell innføring av rullerende MTB vil derfor åpne for at stående biomasse på den enkelte lokalitet kan være *høyere* enn ved dagens reguleringsregime, som setter *tak* per dag for stående biomasse tilknyttet tillatelsen. Videre blir spørsmålet hvilken miljømessige konsekvenser fjerning av den absolutte daglige biomassegrense per tillatelse vil kunne innebære.

#### 5.1.6.2 Kontali analyse og Sintef fiskeri

Ifølge Kontali analyse og Sintef fiskeri og havbruk tilleggsutredning, er det med dagens regulering en stående biomassen i bruk per tillatelse som gjennomsnittlig varierer mellom tilnærmet 700 000 tonn som lavest nivå og ca. 780 000 tonn som høyest nivå.<sup>260</sup> Ved en overgang til rullerende MTB har utredningen påpekt at biomassenivået vil kunne variere mellom 720 000 tonn og ca. 870 000 tonn. Forskjellen mellom mulig "ekstrem" utnyttelse under dagens regime og under et regime med gjennomsnittlig rullerende MTB er i størrelsesorden 90 000 tonn.<sup>261</sup> Kapittel 5.1.3.2.2 antyder imidlertid at disse beregningen er for lave og en må regne med langt høyere totalbiomasse enkelte deler av året.

Denne eventuelle økningen vil selvsagt spre seg geografisk og forekomme over hele kysten. Det er likevel klart at for enkelte steder med høy forekomst av tillatelser knyttet til lokaliteter vil økningen kunne være markant ved en slik produksjonsstrategi. Det er viktig å påpeke at det enkelte deler av året likevel vil være mindre biomasse i sjøen ved en regulativ overgang, enn ved maksimering under dagens system. Denne potensielle økningen er noe lovgiver må ta hensyn til ved en mulig overgang til rullerende MTB.

<sup>257</sup> Arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet, Videreutvikling av MTB-systemet s.19

<sup>258</sup> Arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet, Videreutvikling av MTB-systemet s.19

<sup>259</sup> Fiskeridirektoratet, Register over akvakulturtillatelser, January 1, 2014

<sup>260</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.43

<sup>261</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.43

I tilleggsutredningen er det i all hovedsak fokusert på miljøkonsekvenser av *lakselus*, *sykdom og rømming av laksefisk*.<sup>262</sup> Hva gjelder lakselus, er hovedfokuset rettet mot smitte av villaks og sjøørret.<sup>263</sup> Fremstillingen vil også vurdere miljøkonsekvensen utfra disse parameterne da de representerer hovedutfordringene til næringen.

#### 5.1.6.2.1 Konsekvenser vedrørende lakselus

I *kapittel 4.3.5* er det redegjort for dagens situasjon med hensyn til lakselusproblematikken, samt regelverkets hovedmål for bekjempelse. Det er utviklet en rekke tiltak vedrørende luseproblematikken, som i forlengelse av dette har ført til innføring av lakselusforskriften.<sup>264</sup> Formålet med forskriften er blant annet *å redusere forekomsten av lakselus slik at skadevirkningene på fisk i akvakulturanlegg og i viltlevende bestander av laksefisk minimaliseres* jf. forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg. § 1. Følgelig blir spørsmålet om innføring av rullerende MTB vil konsekvensene knyttet til forekomsten av lakselus på oppdrettslaks.

##### 5.1.6.2.1.1 Konsekvenser for villaksen

Det påpekes i tilleggsutredningen at mengden biomasse stående i sjøen på det tidspunktet villakssmolten utvandrer til havet, er et kritisk punkt. Den viktigste perioden for utvandring i Sør-Norge er fra midten av april til og med juni (Taranger et.al 2012). I Nord -Norge skjer normalt utvandringen noe senere, i månedene juni-juli.<sup>265</sup> Det anslås i rapporten at et maksimerende produksjonsregime ikke vil føre til økt biomasse i denne perioden, og at det derav ikke vil oppstå en forverret situasjon ved innføring av rullerende-MTB.<sup>266</sup>

---

<sup>262</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.43

<sup>263</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.44

<sup>264</sup> Forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg 5. desember 2012 nr. 1140

<sup>265</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.44

<sup>266</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.45

Det fremtrer klart av tabellen i *kapittel 5.1.3.2* at biomasseøkningen ved produksjonsmaksimering vil forekomme i den siste halvdelen av året. Biomassetoppen vil som sådan ikke forekomme på det tidspunkt som omtales som det *kritiske punktet* for villaks i henhold til tilleggsutredningen.<sup>267</sup>

Det er likevel viktig å påpeke at rullerende MTB åpner for at enkelte oppdrettere med det formål å spekulere i laksepriser, eller av annen grunn ser det hensiktsmessig, vil kunne ha en stående biomasse som er høyere i den kritiske perioden når villakssmolt utvandrer, enn ved dagens reguleringsregime. Lovgiver må derfor ta høyde for at det kan forekomme ulike produksjonsstrategier ved en eventuelle innføring av rullerende MTB.

#### *5.2.6.2.1.2 Konsekvenser for sjøørreten*

Under vurdering av konsekvenser for sjøørreten, er det påpekt at den oppholder seg i fjordene stort sett hele året, hva gjelder påvirkning fra oppdrettsanlegg er tidsrommet mai til august den mest kritiske perioden (Taranger et.al 2012).<sup>268</sup> Av tilleggsutredningen fremkommer det som sådan at det ikke vil oppstå økt risiko i denne perioden ved overgang til rullerende-MTB.<sup>269</sup>

Lovgiver bør uansett hensyn ta at sjøørreten oppholder seg store deler av sitt livsløp i fjordene, hvor lakseoppdrett forekommer. En generell økning i biomasse enkelte deler av året vil uansett kunne medføre økt luserisiko for sjøørreten. En økning av biomassen vil som sådan virke som en negativ konsekvens ved overgang til rullerende MTB, hvor sjøørreten kan bli skadeildene.

#### *5.2.6.2.1.3 Konsekvenser for oppdretterne*

Lakselusen virker også negativt økonomisk, gjennom at det som nevnt i *kapittel 4.3.3.2* kreves avlusing eller i verste fall utslakting av hele lokaliteter. Lakselusen medfører også dårlig fiskehelse og tilvekst. Lokaliteter med nær geografisk beliggenhet vil kunne smitte hverandre, og ved periodevis økt biomasse vil det være flere potensielle parasittbærere som

<sup>267</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.44

<sup>268</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.45

<sup>269</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.46

igjen medfører økt miljømessig risiko. Innføring av rullerende MTB kan derav føre til en forverret lusesituasjon for oppdrettslaksen, noe som blant annet vil stride med lakselusforskriften<sup>270</sup> som ønsker å redusere skadevirkningene av lakselus, jf. § 1.

#### 5.2.6.2.2 Konsekvenser for fiskesykdommer

I tillegg til lakselus, har laksenæringen hatt problemer med fiskesykdommer av ulikt slag. Analysen av *kapittel 4.3.3.1* viser til økte miljøkonsekvenser ved en høyere andel av laksefiskbiomasse innenfor et avgrenset geografisk område. Ved økt biomasse i antall laksefisk, tiltar antallet av potensielle sykdomsbærere og smitemottakere. Ved produksjon av større laksefisk vil den stå lenger i sjøen, og er derav mer sykdomsutsatt. Effekten av høyre biomasse samtidig i sjø, vil med andre ord medføre en økt miljørisiko og kunne være skadelig for blant annet fiskevelferd.

Vedrørende laksefisksykdom har tilleggsutredningen<sup>271</sup> påpekt at en høyre andel biomasse stående enkelte deler av kysten, vil kunne medføre et økt sykdomspress for omliggende oppdrettslaks og villaks ved utbrudd av sykdom. De påpeker dog at det er flere faktorer som spiller inn, hvor nærhet til villaks, oppdrettsvirksomhetens valg av produksjonsmønster samt forekomsten av sykdomsutbrudd er nevnt.<sup>272</sup>

Sykdomsutbrudd er ofte hovedårsaken til økt dødelighet på et oppdrettsanlegg.<sup>273</sup> Ved dagens produksjonsregulering med daglig biomassetak, vil en derfor ikke kunne innhente tapt biomasse ved dødelighet. Med dette menes ikke den døde laksefisken, men utnyttet kapasitet som følge av dødelighet. Ved innføring av rullerende-MTB vil en svekket biomasse enkelte deler av produksjonsåret kunne utnyttes i andre deler av året. En eventuell regulativ endring vil kunne virke mindre miljømessig preventiv, ved at dødelighet totalt sett ikke utgjøre den samme kostnaden som ved dagens regelverk. Dette vil som sådan kunne stride mot formålet til lovverket og være et hensyn lovgiver må ivareta ved en eventuell innføring av rullerende MTB. En svekkelse av de preventive virkningene til det produksjonsbegrensende regelverket kan blant annet rettes opp i ved utvikling av forskriftsverk om sanksjonering ved forhøyet

<sup>270</sup> Forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg 5. desember 2012 nr. 1140

<sup>271</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.46

<sup>272</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.47

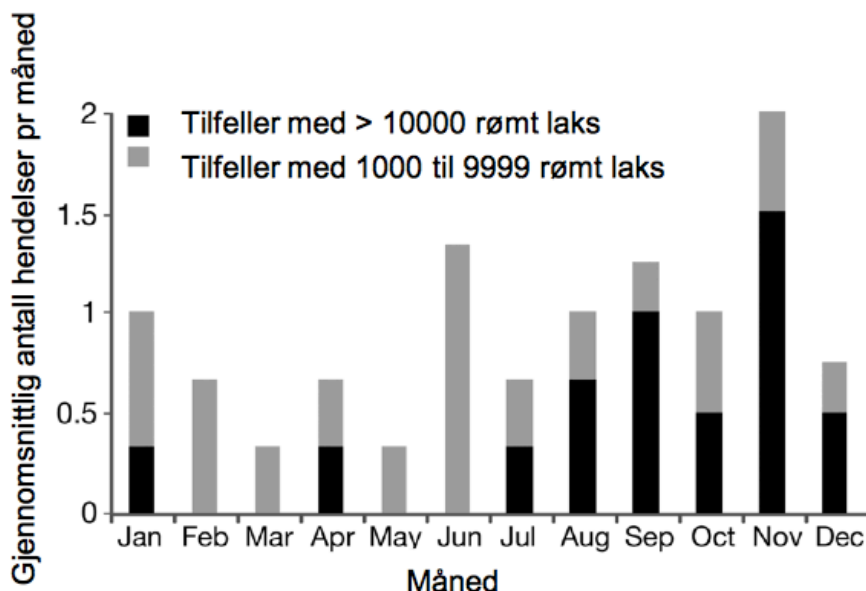
<sup>273</sup> Helse-/sykdomsproblemer hos norske oppdrettsarter (Norges forskningsråd 2004) 13

dødelighet. Det er imidlertid viktig å påpeke at dødelighet fortsatt innebærer en økonomisk kostnad for oppdretter, men et mindre preventivt lovverk rundt fiskevelferd kan allikevel stride mot formålet om bærekraftig utvikling.<sup>274</sup>

#### 5.2.6.2.3 Rømning

Det er satt som et overordnet mål for lakseoppdrettsnæringen å oppnå null rømning av laksefisk.<sup>275</sup> Rømning av oppdrettslaks har en rekke miljø konsekvenser slik det fremkommer i *kapittel 4.3.3.3*. Spørsmålet er om innføring av rullerende MTB vil føre til en videreført reduksjon i antall rømningstilfeller, eller om det vil tilta ved en regulativ overgang.

Ved rullerende-MTB vil det som nevnt åpne opp for økt produksjon i høstmånedene. For å oppnå et slikt produksjonsmønster kreves økt kapasitet, hvor flere anlegg eller merder vil forstørre risikoen for rømning. Dersom aktører velger å maksimere produksjonen, vil det også være mer laksefisk i anleggene om høsten.<sup>276</sup> Statistisk er det registrert flere rømningstilfeller i høstmånedene slik figur 15 på neste side indikerer. Figuren viser gjennomsnittlig månedlig rømning i tidsperioden 2001 til 2009 i akvakulturnæringen.



Figur 16: SINTEF Fiskeri og havbruk, 'Rømning av laks - omfang og årsaker', August 10, 2011 s.1

<sup>274</sup> Lov om akvakultur (akvakulturloven) § 1

<sup>275</sup> Rømning - en høyt prioritert utfordring for oppdrettsnæringen (SINTEF Fiskeri og havbruk AS 2011)

<sup>276</sup> SINTEF Fiskeri og havbruk, Rømning av laks - omfang og årsaker, August 10, 2011 s.1

Den økte rømningen om høsten kan bero på en rekke faktorer, blant annet er været i denne årstiden dårligere, og/eller forekomst av større biomasse. Ved å innføre en regulativ overgang som åpner for en mulig større biomasse i denne perioden må lovgiver ta høyde for en mulig økt sannsynlighet for rømning og mulig sette strengere krav til teknisk standard på anleggene.<sup>277</sup> I likhet med dødelighet, tillater rullerende MTB at man ved rømning kan innhente tapt biomasse. Dette er ikke mulig ved dagens regulering. Overordnet vil innføring av rullerende-MTB kunne bidra til et tilbakesteg i kampen mot ”null rømning”. Det vil så stå i strid med formålet til regelverket som skal fremme bærekraft, og det vil kunne innebære miljøkonsekvenser i henhold til utredningsinstruksen. Lovgiver må påse at lovverket ved en eventuell innføring av rullerende MTB vil virke minst like preventivt som dagens lovverk. Dette kan blant annet gjøres gjennom videreutvikling sanksjonsmulighetene til forvaltningen, eller ved å stramme inn på andre miljømessige krav.

#### *5.1.6.3 Miljøkonsekvenser i lys av primærdata*

Tilleggsutredningen hevder at den miljømessige bærekraften vil være uendret ved innføring av rullerende MTB,<sup>278</sup> på grunn av små biomasseendringer som økning eller forflytning av biomasse fra nåværende regelverk. Det er derfor hensiktsmessig å undersøke hva enkelte sentrale næringsaktører tenker om miljøkonsekvensene ved innføring av rullerende MTB.

Geir Helge Johnsen daglig, leder Rådgivende Biologer AS påpeker at rullerende MTB trolig vil føre til at man får mer fisk i systemet. En større biomasse vil føre til et økt problem med lakselus, da lakselusproblemer progressivt øker med antall stående laksefisk i sjøen. Dersom biomassen er større, uten økning i antall fisk, mener han derimot at vil lakselusen ikke vil føre til en økt miljøtrussel. Ragnar Joensen fra Marine Harvest, påpeker at dersom man produserer jevnt gjennom hele året, vil det med rullerende MTB ikke forkomme større problemer med lakselus enn ved dagens regelverk. Dersom aktører produserer mest når tilveksten er optimal, vil man få mer fisk september og oktober og derav en mulig økning i luseproblemene.

---

<sup>277</sup> Forskrift om krav til teknisk standard for anlegg som nyttes i oppdrettsvirksomhet 11. desember 2003 nr. 1490

<sup>278</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.5



Dette kan indikere at lakselusproblematikken progressivt kan øke med antallet av laksefisk i sjøen og hvilken produksjonsstrategi de ulike laksefiskoppdretterne bruker. Jens Christian Holm, direktør for fiskeridirektoratet, understreker imidlertid at samtlige reguleringer vil kunne gi økt risiko knyttet til fiskehelse.

Påstanden til fremstillingen om et mindre preventivt rømnings og dødelighetsfokus ved rullerende MTB, støttes av Ragnar Joensen og Geir Helge Johnsen, da produksjonen kan innhentes. Hans Inge Algrøy er imidlertid uenig i denne påstanden, og mener at redusert dødelighet og rømming er et mål i seg selv. Han påpeker at hensyn til dyrevelferd hvor aktørene uavhengig muligheten for innhenting av tapt biomasse, vil holde et skjerpet fokus på dette. Fra et økonomisk perspektiv, foreligger det dessuten kostnader ved produksjon av laksesmolt uavhengig vekststadier. Selv om rullerende MTB tillater innhenting av tapt biomasse, fører det likevel til økte produksjonskostnader.

Samlet sett virker aktørene enige i at økt produksjon kan gi økte lakselusproblemer, dette knytter seg imidlertid igjen opp mot hvilken produksjonsmetoder aktører vil velge ved en eventuell innføring av rullerende MTB. Angående innhenting av biomasse ved dødelighet er det imidlertid uenighet. Som argument mot at dette er reelt, fremgår det at dette kan virke økonomisk diskvalifiserende. Næringens synspunkt på om rullerende MTB vil være en bærekraftig utvikling er derav vanskelig å kartlegge.

#### *5.1.6.4 Konklusjon miljø og økologiskbærekraft konsekvenser*

Tilleggsutredningen påpeker at både når det gjelder lakselus og sykdom, vil de retningslinjer og rutiner som akvakulturnæringen benytter, bety like mye som en begrenset økning i biomasse. Det samme gjelder for risikobildet av rømming, der rapporten hevder at aktuelle forskjeller i biomasse ikke vil forårsake endring. Selv om økt biomasse kan forekomme i andre halvår, har erfaring vist at hovedårsaken til rømming skyldes skader på konstruksjon grunnet dårlig vær, eller av menneskelige faktorer.<sup>279</sup>

---

<sup>279</sup> Nystøyl, Kosmo, Liabø, and Kongsvik Brandvik, Rapport:Produksjonsreguleringer i havbruk. Tilleggsutredning - Rullerende gjennomsnittlig MTB s. 5.

Hva gjelder lakselus og fiskesykdommer virker det som tilleggsutredningens analyse ikke vektlegger alle faktorer. Ved høyere biomasse i sesongpreget tidsintervaller, vil risikoen for skadevirkninger av lakselus og fiskesykdom øke.

Av det ovennevnte, fremkommer rømming og dødelighet av laks som en problemstilling ved innføring av rullerende-MTB. Systemet muliggjør en utnyttelsesgrad av tapt biomasse som oppstår ved dødelighet og rømming i senere deler av året. En kan som sådan si at et rullerende-MTB regime ikke gir like store konsekvenser ved rømming og dødelighet som dagens regime, der tapt biomasse er et realisert produksjonstap. Dette vil mulig stride mot bærekraftprinsippet, som fremgår av akvakulturloven § 1.

Intervjuobjektene fremstår som delte i meningene om eventuell innføring av rullerende MTB vil påvirke den økologiske bærekraften. Det fremkommer dog relativt klart at en økning av biomassen til enkelte deler av året vil kunne medføre en miljøkonsekvens.

#### **5.1.7 Bidrag til verdiskaping på kysten ved rullerende-MTB**

Tolking av verdiskaping og faktorer for å oppnå best mulig utnyttelse av kystareal ved laksefiskoppdrett, er gjennomgått i *kapittel 4.4*. Problemstillingen her vil først og fremst knytte seg til samfunnskonsekvenser av hvordan rullerende MTB påvirker sysselsetting og ringvirkninger fra oppdrettsnæringen.

##### **5.1.7.1 Arbeidsgruppens formening**

Arbeidsgruppens mandat er tilknyttet det ujevne slaktemønsteret ved dagens system.<sup>280</sup> Det fremkommer av mandatet at ujevn slakting virker negativt for slakterier og videreforedlingspotensialet i laksefisknæringen. Med dette til grunn, konkluderer arbeidsgruppen med at et rullerende MTB system vil bidra til forhøyet verdiskaping gjennom jevnere produksjon.<sup>281</sup> Herav vil det være sentralt å undersøke hvorvidt rullerende MTB vil øke verdiskaping på kysten ved å bedre rammene for videreforedlingsledd og slakterier.

---

<sup>280</sup> Arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet, Videreutvikling av MTB-systemet s.5

<sup>281</sup> Arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet, Videreutvikling av MTB-systemet s.24

### 5.1.7.2 Kontali analyse og Sintef fiskeri

Kontali analyse og Sintef fiskeri har vurdert de samfunnsmessige konsekvensene ved en eventuell regulativ overgang til rullerende MTB. Med dette menes hvorvidt endringer i reguleringsregimer gir grunn til å forvente mer eller mindre aktivitet (hovedsakelig sysselsetting) i deler av havbruksverdikjeden.<sup>282</sup> Dette har som sådan en nær tilknytning til rettsosiologien.

Hvilke ledd som inngår i samfunnsmessige konsekvenser fremkommer i tilleggsutredningen som følgende: *Oppdrettsaktivitetene (avl, settefisk- og matfiskproduksjon), Slakteri- og videreforedlingsvirksomheten, Eksport/handelsledd, Ringvirkninger i andre næringer.*<sup>283</sup>

Dette viser at utredningen både har tatt for seg direkte verdiskapning og ringvirkningen lakseoppdretter medfører. For fremstillingens del vil det følgelig være sentralt å ta innta de samme begrepene i den videre kartleggingen, da de samsvarer bra med tolkningen av *verdiskapning på kysten* som ble foretatt i *kapittel 4.4.1*. Problemstillingen videre vil derfor være hvordan en innføring av rullerende MTB påvirker de ulike samfunnsmessige leddene i lys av verdiskapning på kysten.

#### 5.1.7.2.1 Sysselsetting i slakteri og videreforedlingsledd

Høringsbrevet konstaterer at det under dagens produksjonsregime foreligger et sesongbasert slaktemønster som er i konflikt med foredlingsindustriens behov for jevn råstofftilgang. I periodene med lav tilvekst er slaktevolumet så lavt at mange slakterier og foredlingsanlegg holder stengt, med tilhørende permitteringer i arbeidsstokken.<sup>284</sup> Med dette til grunn, vil en sentral problemstilling være om et rullerende MTB system vil bedre sesongmønsteret i foredlingsleddet.

Med referanse til estimering av produksjonsmaksimering i *kapittel 5.1.3*, fremkommer det tydelig at et rullerende MTB åpner for en ytterligere forsterkning av dagens sesongmønster.

---

<sup>282</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.35

<sup>283</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.35

<sup>284</sup> kystdepartementet, Høringsbrev s.3

Slakteri og foredlingsanlegg vil med dette kunne oppleve en enda større skjevfordeling av sysselsettingsbehov enn ved dagens regelverk.

Rullerende MTB åpner dog for at en laksefiskoppdretter som vil slakte jevnt, kan gjøre dette uten å miste like mye produksjonskapasitet som ved dagens regime. Av *kapittel 5.1.4.1.1* fremkommer det på den andre siden at en regulativ overgang fortsatt vil medføre en tilsvarende forskjell i markedsandel av produksjonsvolum mellom de som produksjons maksimerer og de som ønsker å produsere jevnt. Dette indikerer at en regulativ overgang som sådan ikke vil motivere til produksjon med jevnt slaktemønster, men virke desto mer motiverende for produksjonsmaksimering. Lovgiver må med dette ta hensyn til at målene ved en regulativ overgang vil kunne få en motsatt effekt av den det var ment å ha. En mulighet for lovgiver er å innføre rullerende MTB for videreforedlingsbedrifter med krav om jevn videreforedling. Dette kan dog være krenkende for aktører som ikke innehar mulighet til videreforedling ved at rullerende MTB i praksis gir mulighet til en forhøyet produksjonskapasitet og derav større markedsandel.

Tilleggsutredningen kom frem til at det ville være små forskjeller i sysselsetting av slakteri- og videreforedlingsleddet ved dagens regime sammenlignet med rullerende MTB.<sup>285</sup> Sysselsettingen har holdt seg tilnærmet konstant i løpet av de siste 5-7 årene, selv om produksjonen har økt betraktelig i samme tidsintervall. Bakgrunnen for dette er økt effektivisering ofte gjennom større og færre slakterier.<sup>286</sup> Dette viser til at en innføring av rullerende MTB vanskelig kan medføre en særlig økning i jevn sysselsetting, men mulig bidra en sikring av arbeidsplassene som allerede foreligger.

Hva gjelder formål om stimulering av verdiskapning i kystareal jf. akvakulturloven § 1, kan det likevel tenkes at en regulativ overgang vil kunne fremme dette, med bakgrunn i at det ikke fremkommer som et direkte krav at verdiskapningen skal forekomme i et jevnt mønster.<sup>287</sup>

---

<sup>285</sup> Nystøyl, Kosmo, Liabø, and Kongsvik Brandvik, Rapport:Produksjonsreguleringer i havbruk. Tilleggsutredning - Rullerende gjennomsnittlig MTB s. 37 og 41.

<sup>286</sup> Nystøyl, Kosmo, Liabø, and Kongsvik Brandvik, Rapport:Produksjonsreguleringer i havbruk. Tilleggsutredning - Rullerende gjennomsnittlig MTB s. 38.

<sup>287</sup> Lov om akvakultur (akvakulturloven) § 1

Som tidligere nevnt, vil estimert biomasseutvikling i anleggene gjennom året med rullerende MTB være noe høyere på høsten (maksimalt 870 000 tonn) mot dagens regime (maksimalt 780 000 tonn). Den årlige laksefisk produksjonen vil antakelig også øke ved at rullerende MTB muliggjør en bedre utnyttelse av laksefisk tillatelsene. Dette vil videre medføre økt slakting og styrket verdiskapning i slakteriene. Formålet med økt verdiskapning i kystareal jf. akvakulturloven § 1 vil som sådan bedre fremmes ved et nytt produksjonsreguleringsregime.

Bakgrunnen for tilleggsutredningens konklusjon om signifikant liten forskjell, kan bero på at simuleringen av produksjonsmaksimering ved rullerende MTB forekommer av andre kriterier enn ved maksimal utnyttelse av dagens regime slik det fremkommer i *kapittel 5.1.3.2*

#### 5.1.7.2.2 Sysselsetting i laksefiskoppdrett

Videre er det interessant å undersøke hvorvidt rullerende MTB vil medføre økt verdiskapning i oppdrettsleddet. Det fremkommer av tilleggsutredningen at det under dagens regime har vært en stabilt økende sysselsetting i oppdrettsnæringen. Dette grunnet økende produksjonsvolum. Oppdrettsleddet utgjør likevel bare i underkant av 20 % av den totale sysselsettingen som følger av laksefiskeoppdrett.<sup>288</sup>

Ved en regulativ overgang til rullerende MTB, vil aktører bedre kunne utnytte tildelt kapasitet, i tillegg til at næringen generelt vil kunne produsere et høyere volum. Med dette til grunn, kan det tenkes at sysselsettingsbehovet i oppdrettsleddet vil øke under rullerende MTB, og derav bidra til økt verdiskapning i kystareal jf. akvakulturloven § 1. Det er viktig å påpeke at dersom oppdretterne velger en produksjonsmaksimerende strategi, vil sysselsettingsbehovet være langt større i enkelte deler av året. Oppdrettsbransjen vil derav kunne bære preg av sesongsysselsetting, noe lovgiver må ta høyde for ved innføring av rullerende MTB.

Tilleggsutredningen har i sin rapport dedusert med at en reguleringsovergang ikke vil medføre store konsekvenser for sysselsetting. Dette kan begrunnes med at de i sine beregninger har tatt

---

<sup>288</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.36

høyde for at en regulativ overgang ikke skal øke produksjonen.<sup>289</sup> Da sysselsetting i oppdrettsleddet er direkte relatert til produksjonsvolumet, og fremstillingen mener det vil forekomme en økning i produksjonsvolum ved rullerende MTB, er det klart at sysselsetningsbehovet vil kunne øke og derav fremme verdiskapning.

#### 5.1.7.2.3 Ringvirkninger i andre næringer

Tilleggsutredningen påpeker at en produksjonstilpasning for utnyttelse av et eventuelt nytt reguleringsregime, som regel alltid vil føre til investeringer av en eller annen form. Dette kan føre til periodevise ringvirkninger gjennom investeringer, som er avgjørende for tilpasning av et nytt system. I følge tilleggsutredningen synes forskjellene på totalt produksjonspotensial mellom dagens regime og rullerende MTB å være så liten, at også virkningen på sysselsettingen og direkte avledede ringvirkninger vil derfor forventes å være små.<sup>290</sup> Investeringskostnader som forekommer ved opprettholdelse av dagens reguleringsform, vil være av tilsvarende størrelsesorden som videre tilpasning og fornyelse.<sup>291</sup>

Dersom oppdretterne velger å produksjonsmaksimere ved rullerende MTB, vil dette også innebære en økning i enkelte deler av året hvor oppdretterne etter dagens regelverk ikke har innehatt samme produksjonsvolum. Det er i den forbindelse rimelig å anta at ikke alle laksefiskoppdrettere er tilpasset en slik forflytning av produksjon og må derfor investere for å tilpasse seg regelverket. Dette vil sådan *fremme verdiskapning*<sup>292</sup> selv om dette er i et kortsiktig perspektiv da det allikevel faller inn under formålet slik det fremkommer i *kapitel 4.4.1*.

#### 5.1.7.3 Primærdatamateriale Intervjuene

Næringsaktørene som har bidratt til fremstillingen er grunnleggende enige om i synspunkt at rullerende MTB vil fremme verdiskapning på kysten. Øyvind Kråkås fra Salmon Group mener at videreforedlingsleddet vil få muligheten til å drive frem en jevnere slakteprofil ved

<sup>289</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.37

<sup>290</sup> Kontali og Sintef, rap, ny mtb struktur s.4

<sup>291</sup> Nystøyl, Kosmo, Liabø, and Kongsvik Brandvik, Rapport:Produksjonsreguleringer i havbruk. Tilleggsutredning - Rullerende gjennomsnittlig MTB s. 4.

<sup>292</sup> Lov om akvakultur (akvakulturloven) § 1

rullerende-MTB. Dette vil igjen styrke muligheten for gode foredlingsbedrifter som drives godt. Med innføring av rullerende MTB mener Kråkås at det vil først og fremst vil skape verdier i foredlingsleddet, og at det vil sikre tryggere arbeidsplasser. Ragnar Joensen påpeker at sysselsettingen vil øke dersom produksjonen øker med rullerende MTB, som trolig vil forekomme til en viss grad.

Det påpekes her som i fremstillingen at produksjonsøkningen ved rullerende MTB vil være det utslagsgivende i spørsmålet i forhold til hvor mye verdiskapningen fremmes.

#### *5.1.7.4 Konklusjon ivaretagelse av verdiskapingspotensialet ved rullerende MTB*

Innføring av rullerende MTB vil hovedsakelig gi laksefiskeoppdrettere en bedret mulighet til å utnytte tildelte tillatelser. Dette vil kunne medføre produksjonsvekst i norsk oppdrettsnæring, som igjen vil føre med seg et økt behov for sysselsetting. . Verdiskapingspotensialet i kystarealet vil som sådan fremmes, noe som er i tråd med formålsparagrafen til akvakulturloven § 1.

Hva gjelder videreforedlingsbedriftene, tillater en regulativ overgang oppdretterne økt fleksibilitet. Dette gjør igjen at jevnere utslakting reduserer tap av produksjonskapasitet sammenlignet dagens regelverk. Det er ikke gitt at rullerende MTB vil gi mindre sesongmønster. Det vil snarere *forsterke* sesongslaktingen, og stride mot et av hovedhensiktene i høringsbrevet<sup>293</sup> som er å *redusere* sesongslaktingen. En regulativ endring åpner med dette for en mulig økning i sesongsysselsetting. En regulativ overgang vil likevel fremme verdiskapning på kysten. Dette gjennom økt produksjon, som igjen fører til økt sysselsetting. Aktører som dessuten må ombygge anleggsstrukturen ved innføring av rullerende MTB, vil bidra til verdiskapning i sekundære ledd gjennom tjenesteleverandører.

---

<sup>293</sup> kystdepartementet, Høringsbrev s.3

### 5.1.8 Administrative konsekvenser for forvaltningen

Av utredningsinstruksen<sup>294</sup> punkt 2.2 fremkommer det at administrative konsekvenser skal konsekvensutredes ved regelendring. Kapittelet vil kartlegge hvilke administrative konsekvenser lovgiver må ta hensyn til ved en eventuell innføring av rullerende MTB. Dette er viktig da de blant annet angår forvaltningens mulighet til kontroll av at nytt regelverk blir overholdt.

Blant en rekke administrative konsekvenser ved produksjonsregulering av laksefiskoppdrett, vil kontroll rundt opprettholdelse av biomassegrense være svært viktig. En stående biomasse som overstiger den tildelte tillatelsen er ved dagens regulering lovstridig, og lakseoppdretter vil potensielt kunne bli ilagt et overtredelsesgebyr jf. akvakulturloven § 30. I dommen mot Selsøyvik Havbruk AS LB-2012-65196 gjennomgått i *kapittel 3.2.4.6* foreligger det i følge borgartinglagmannsrett heller ingen slingringsgrense for biomassevolum. Det vil si at dagens biomasseregel er absolutt.

#### 5.1.8.1 Konsekvenser ved eventuell innføring av rullerende MTB

For Fiskeridirektoratet sin del er det vanskelig å føre kontroll om regelverket overholdes. Som gjennomgått i *kapittel 3.2.1.1*, kan aktører kopulere tillatelsene inn under én konsernbiomasse. Med bakgrunn i dette vil samlet tillat daglig biomasse være svært høy selv for mindre konsern. Kontroll av biomassen vil i første rekke forekomme gjennom innrapportert data oppdretter er pliktig å innberette jf. akvakulturdriftsforskriften § 44. Ved en eventuell innføring av rullerende-MTB vil oppdretterne oppnå mer fleksibilitet, som potensielt vil vanskeliggjøre tilsynet. Ved en gjennomsnittsberegning av biomassen over ett år, vil ikke Fiskeridirektoratet kunne kontrollere en eventuell overskridelse *før* volumet gjennomsnittlig har oversteget 780 tonn per dag. Et sentralt spørsmål er derav om dette vil medføre noen administrative konsekvenser.

---

<sup>294</sup> Utredningsinstruksen, February 18, 2000 2.2



### 5.1.8.2 Innspill fra Fiskeridirektoratet til departementet

Ved innføring av rullerende-MTB har Fiskeridirektoratet etter bestilling fra Fiskeri- og kystdepartementet kommet med en vurdering av kontroll, tilsyn og sanksjoner ved eventuell videreutvikling av MTB-systemet.<sup>295</sup> Her påpekes det en rekke punkter som må bedres i dagens regelverk ved eventuell innføring av nytt produksjonssystem.<sup>296</sup>

I utredningen har Fiskeridirektoratet kommet frem til at den økte fleksibiliteten gjør biomassekontrollen vanskeligere, hvor de vil kreve skjerpet innrapportering. De påpeker også at dagens lovverk bidrar til at enkelte aktører bevisst underrapporterer biomasse, noe som igjen fører til at tillatelsesgrensen til en viss grad blir uthullet.<sup>297</sup> Hovedpunktene i Fiskeridirektoratets anbefaling er at innrapporteringene bør skje ukentlig, og at det skal skje uten mulighet for endring. Det vil også rettes strengere krav til rapportering fra *settefiskanlegg, transportdokumentasjon fra brønnbåter, og rapporter fra slakteri.*

### 5.1.8.3 Konklusjon av administrative konsekvenser

Administrative konsekvenser som kan tenkes ved innføring av rullerende-MTB, er at et økt krav til antall innrapporteringer vil medføre økte kostnad for tilsynsmyndighetene og oppdrettsbransjen. Lovverket vil også kunne kreve innrapportering der laksefiskoppdretterne ikke har mulighet til å korrigere innrapportert materiale, som ved feilrapportering vil kunne virke som en sterk inngripelse av tilsynsmyndighetene.

Det vil ikke være mulig for Fiskeridirektoratet å konstatere overtredelse før en eventuelt har oversteget den gjennomsnittlig biomassen i løpet av ett år. Det må derfor foreligge et system som kontinuerlig adderer innrapporteringene, og viser hvor mye de enkelte oppdretterne har brukt av tillatelsene. Ved slutten av året vil mange nærme seg biomassegrensen, slik at

---

<sup>295</sup> Jens Chr. Holm, SVAR PÅ BESTILLING - VURDERING AV KONTROLL, TILSYN OG SANKSJONER VED EVENTUELL VIDEREUTVIKLING AV MTB-SYSTEMET (September 30, 2013) s.2

<sup>296</sup> Holm, SVAR PÅ BESTILLING - VURDERING AV KONTROLL, TILSYN OG SANKSJONER VED EVENTUELL VIDEREUTVIKLING AV MTB-SYSTEMET s.2

<sup>297</sup> Holm, SVAR PÅ BESTILLING - VURDERING AV KONTROLL, TILSYN OG SANKSJONER VED EVENTUELL VIDEREUTVIKLING AV MTB-SYSTEMET s.2

Fiskeridirektoratet vil måtte gjennomgå ekstreme mengder data. Dette vil resultere i økte økonomiske kostnader i henhold til utredningsinstruksen 2.3.1.

Totalt sett vil en overgang til rullerende MTB medføre administrative kostnader i forhold til dagens reguleringsregime, samt pålegge oppdrettsnæringen ekstrakostnader. Dette er noe lovgiver må ta hensyn til ved en eventuell innføring.

## 6.0 Oppsummering og konklusjon

Dersom det innføres rullerende MTB åpner lovgiver for at det kan tilkomme et enda skjevere sesongmønster i utslaktingen enn det som foreligger under dagens regime.

*Lønnsomhetskonsekvenser* ved et slikt regime vil bero på hvilke produksjonsstrategi de enkelte bedriftene velger. Utnyttelsesgraden under dagens regelverk tenderer mot produksjonsmaksimering, hvor lav produksjonskostnad er en viktig økonomisk faktor. Det er derfor rimelig å anta det under rullerende MTB vil videreføre en slik trend, som vil medføre et skjevere slaktemønster.

Aktører som ønsker å produsere jevnt vil oppnå bedre utnyttelse, men ikke bedre markedsandel i forhold til dagens situasjon. En regulativ endring vil ikke motivere for jevn slakting, snarere stimulere produksjonsmaksimering.

Innføring av rullerende MTB vil kunne svekke lønnsomheten i bransjen generelt, med større prisvariasjon og usikkerhet. På bedriftsnivå vil dårlig tilpassede aktører samt, aktører i Troms og Finnmark allikevel kunne tjene på en regulativ overgang.

*Konkurransekraften* til den norske oppdrettsnæringen vil kunne styrkes ved overgang til rullerende MTB. Bakgrunnen for dette er at det ved et nytt reguleringsregime foreligger muligheter til å kunne redusere produksjonskostnadene, da det særlig åpner for en ytterligere produksjonsmaksimering. Internasjonalt vil dette kunne fremme konkurransekraften til norske

oppdrettere, til tross for at det samtidig kan medføre redusert lønnsomhet. Dette forklares ved at konkurrenten blir påført samme tap, uten at den regulative endringen påvirker konkurrentenes produksjonskostnad direkte.

Individuelt i bedriftsledet vil konkurransekraften variere som en følge av rullerende MTB. Dårlig tilpassede bedrifter etter dagens regelverk, samt aktører i Troms og Finnmark vil kunne utvide sin markedsandel, der andres svekkes.

Konsekvenser for *Miljø og økologisk bærekraft* synes også å bero på hvilke produksjonsstrategier de ulike aktørene velger. Sesongmønsteret den regulativ endring åpner for, vil kunne forverre situasjonen hva gjelder lakselus. Sykdomsbildet vil også kunne forverres periodevis, ved at antall mulige smitteobjekter konsentrert innenfor ett geografisk område øker.

En mer fleksibel produksjonsregel vil også kunne virke mindre preventivt ovenfor oppdrettere med høy dødelighet eller rømning, ved at de kan hente inn tapt biomasse.

*Verdiskapning i kystareal* vil kunne bedres gjennom økt produksjon, men en regulativ overgang vil samtidig åpne for ytterligere sesongsysselsetting. Dette er en kritisk faktor lovgiver må ta hensyn til, da høringsbrevet<sup>298</sup> påpeker at sesongsysselsetting er et av hovedproblemene ved dagens regelverk som rullerende MTB er ment å bedre ivareta.

Vedrørende *administrative konsekvenser* kan en regulativ overgang medføre økte utgifter for kontrollmyndighetene og ekstra pålegg for oppdrettere.

Gjennom fremstillingen fremkommer det klart, at det ikke er dagens absolutte MTB grense som virker utslagsgivende for sesongmønsteret. Sesongmønsteret fremkommer som en naturlig faktor, da tilveksten er bedre. Dagens reguleringsregime tvinger oppdrettere til å produsere selv i dårlige perioder for å unngå dødvекts tap av biomasse. Dersom lovgiver ønsker et jevnt slaktemønster, må MTB grensen økes i månedene med dårlig tilvekst, eller

---

<sup>298</sup> Høringsbrev: Høring av forslag om videreutvikling av produksjonsbegrensningssystemet (MTB) s.5

reduseres i måneder med hurtig tilvekst. Dette kan naturligvis medføre andre negative bieffekter, som ønskes fremmet gjennom akvakulturlovgivningen. Dette vil bero på videre utredning.

Fremstillingen mener med dette, at det beste alternativet for å opprettholde interesser som skal fremmes med akvakulturlovgivningen er å beholde dagens produksjonsregulering, og at en eventuell produksjonsvekst bør forekomme ved statlig tildeling av tillatelser, eller en generell økning av MTB grensen. En innføring av rullerende MTB vil ikke være gjenstand for de lege ferenda, da de totalt konsekvensene synes totalt sett å dårligere ivareta formålene til akvakulturloven.

Vi har i dag et godt fungerende produksjonsregelverk. Sterk økonomisk vekst sammenholdt en dobling av produksjonen, indikerer en velfungerende produksjonsbegrensning. Den eneste faktoren som synes å hindre en stabil vekst under dagens regime er miljøkonsekvensene som fremkommer som et resultat av laksefiskoppdrett. Statlig styring og tett samarbeid mellom næring og forvaltning vil derfor være viktig for en forlengelse av laksefiskoppdrettens positive utvikling.

## 7.0 Litteraturliste

### Bøker :

Bernt Aarset and Grete Rusten, *Havbruk: akvakultur på norsk* (Fagbokforlaget 2007)

Eide, Erling, *Rettsøkonomi* (Cappelen Akademisk 2008).

Johannes Andenæs, *Straff, almenprevensjon og kriminalpolitikk: artikkelsamling* (Universitetsforlaget 1990)

Mathiesen, Thomas, *Retten i samfunnet; en innføring i rettssosiologi* (Pax Forlag 2011)

### Artikler, rapporter og studier:

Aarset, Bernt, Stig-Erik Jakobsen, Audun Iversen, and Geir G. Ottesen, SNF-Rapport nr. 03/05 *Lovverk, teknologi og etableringsbetingelser i norsk havbruk* (Samfunns- og næringslivsforskning AS. Februar 2005).

Andreassen, Otto, and Roy Robertsen, *Rammebetingelser for havbruk: - Tilgang på gode lokaliteter*, oktober 2013.

Baadsvik, Karl, and Karoline Daugstad, *Kulturminner og kulturmiljøer som grunnlag for verdiskaping* (NINA og Miljøalliansen AS Mars 2003).

Boxaspen, Karin Kroon, *Akvakultur. Oversikt akvakultur*, (Havforskningsinstituttet 2012).

Bull-Berg, Heidi; Johansen, Ulf; Sandberg, Merete Gisvold. (2013) *Verdiskapingsanalyse for Kysten er klar; A24016*.

Convention on Biological Diversity, *History of the Convention*, November 14, 2013.

CICERO Senter for klimaforskning, *Økt sjøtemperatur påvirker lakseoppdretten*, Mars 29, 2010.

Dahl, E. *Tilstanden i økosystem kystsone* (2013) 1-2013 Havforskningsinstituttet.

Fiskeri - og havbruksnæringens forskningsfond (FHF), *Utvikling av amøbegjellesykdom (AGD) hos oppdrettslaks samt smittespredning og reservoar for Paramoeba perurans*, Juni 24, 2013.

Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening og Eksportutvalget for fisk Norsk havbruk (August 2011).

Fiskeri- og kystdepartementet, *Videreutvikling av MTB-systemet*, Oslo 4.12.2012. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet.

Fosse, Malin, *Miljøhensyn ved lokalitetsklarering av akvakulturanlegg* (Miljørettslige studier nr. 36. Institutt for offentlig rett, i samarbeid med Unipub. Mars 2011.

Hallenstvedt, Abraham, Arne Eggereide, Kari Grundvig, and Kjell Maroni, *Kystsondeforskning- for verdiskaping og mangfold* (Norges forskningsråd oktober 2003).

Hansen, Tom *Oppdrett av laks ved høy sjøtemperatur*, Havforskningsinstituttet 1 Mars 2011

Holm, Jens Chr., Inger Eithun, Terje Jahnsen, and Frode Møgster, *MTB: Nytt system for produksjonsregulering og avgrensning a matfiskoppdrett* (Fiskeridirektoret August 15, 2002).

Jakobsen, Stig-Erik, Dag Magne Berge, and Bernt Aarset, *Arbeidsnotat nr. 16/03. Regionale og distriktspolitiske effekter av statlig havbrukspolitikk* (Kommunal og regionaldepartementet June 2003).

Kristiansen, T.S., and T. Torgersen, *Dyrevelferd, velferdsindikatorer og velferdsbehov – hva mener vi med disse begrepene?* [2012] Havforskningsinstituttet, 17.

Liabø, Lars, Ragnar Nystøyl, and Ivar Pettersen, *Rammebetingelser og konkurranseevne for akvakultur. En sammenligning mellom Chile, Skottland og Norge*. (Kontali analyse as og Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning 2007).

Lyse, Alv Arne, Havforskningsinstituttet; *Oppdrettsindustrien i Hardangerfjorden ikke berekraftig!*, 1 April, 2009.

Nordrum, Jon Christian F., Kirsten Berger, Lars Fause, Ingunn B. Gjersvik, Charles Ingebrigtsen, Britt Leikvoll, and Nils Ola Widme, *Administrative sanksjoner, reaksjoner og straff i akvakulturloven*. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Fiskeri- og kystdepartementet., 2012.

Norges forskningsråd, *Det arvelige grunnlaget for smoltifisering hos oppdrettslaks og villaks - en grunnleggende studie*, 2000

Norsk sjømatråd, *Markedsplan Norsk Laks og Fjordørret 2013-2015*, January 2013.

Nystøyl, Ragnar, Jan Petter Kosmo, Lars Liabø, and Ruth Kongsvik Brandvik, Rapport: Produksjonsreguleringer i havbruk. *Tilleggsutdedning - Rullerende gjennomsnittlig MTB* (Kontali Analyse, SINTEF Fiskeri og Havbruk August 2013).

Regjeringen, *Strategi for en konkurransedyktig norsk havbruksnæring*, July 2010.

Robertsen, Roy, Otto Andreassen, and Audun Iversen, *Havbruksnæringens ringvirkninger i Troms* (Nofima desember 2012).

SINTEF Fiskeri og havbruk AS *Rømming - en høyt prioritert utfordring for oppdrettsnæringen* (2011).

Sintef, *Verdiskaping basert på produktive hav i 2050*, 2012.

Sintef, *Verdiskapingspotensial i lakse- og ørretoppdrettsnæringen* - SINTEF, March 29, 2012.

Siverts, Anja Johnsen *Volstad-dommen: Ikke stol på politikerne!* (2013) 52. Norsk Fiskerinæring AS, Nr. 10

Taranger, Geir L., Terje Svåsand, and Karin K. Boxaspen, *Indikatorer for en bærekraftig*

*oppdrettsnæring* [2013] Havforskningsinstituttet.

Universitet for Miljø- og Biovitenskap og Norges Veterinærhøgskole, *Akvakultur. En blå-grønn framtid*, 2013.

Winther, Ulf, Marete Gisvold Sandberg, and Roger Richardsen, *Potensial for økt verdiskaping i lakse- og ørretoppdrettsnæringen* (SINTEF Fiskeri og havbruk AS July 1, 2001).

Øystein Evensen (leder), Olav Breck, Brit Hjeltne, Frank Nilsen, Merete Bjørgan Schrøder og Tore Håstein (sekretær) *Helse-/sykdomsproblemer hos norske oppdrettsarter* (Norges forskningsråd 2004).

#### **Foredragsfiler:**

“Effekter av et eventuelt nytt reguleringsregime”, Guttormsen, Atle G. April 11, 2013.

“Rømningers innvirkning på næringens utvikling innenfor bærekraftige ramme” Jens Christan Holm. September.2006

”Possible outcomes of changes in the MAB-(MTB-) regime.” Frank Asche, Universitetet i Stavanger. Desember 2013.

#### **Norske Lover:**

1814 Kongeriget Norges Grundlov 17. mai 1814

1973 Midlertidig lov om bygging, innredning, etablering og utvidelse av anlegg for klekking av rogn og for oppdrett av fisk 8. juni 1973 nr. 48(opphevet)

1985 Lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. (fiskeoppdrettsloven), June 14, 1985 nr. 68 (opphevet)

1974 Lov om dyrevern 20. desember 1974 nr. 73



- 1981 Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurl.) 13. mars 1981 nr. 6.
- 1985 Lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. 14. juni 1985 nr. 68 (opphevet)
- 1998 Lov om årsregnskap m.v. (regnskapsloven) 17. juli 1998 nr. 56
- 2000 Lov om havbeite 21. desember 2000 nr. 118.(opphevet)
- 2000 Lov om vassdrag og grunnvann (vrl) 24. november 2000 nr. 82
- 2003 Lov om matproduksjon og mattrygghet (matl.) 19. desember 2003 nr. 124
- 2005 Lov om Akvakultur 17. juni 2005 nr. 79
- 2006 Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) 19. juni 2006 nr. 100
- 2008 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) 27. juni 2008 nr. 71
- 2009 Lov om havner og farvann (havne- og farvannsloven) 17. april 2009 nr. 19

#### **Forskrifter:**

- 1998 Forskrift om etablering, drift og sykdomsforebyggende tiltak ved oppdrettsanlegg ( drifts- og sykdomsforskriften) OPPHEVET: 18. desember 1998 nr. 1409
- 2003 Forskrift om krav til teknisk standard for anlegg som nyttes i oppdrettsvirksomhet 11. desember 2003 nr. 1490
- 2004 Forskrift om tillatelse til akvakultur for laks, ørret og regnbueørret (laksetildelingsforskriften) 22. desember 2004 nr. 1798
- 2008 Forskrift om drift av akvakulturanlegg (akvakulturdriftsforskriften) 17. juni 2008 nr. 822
- 2008 Forskrift om etablering og utvidelse av akvakulturanlegg, zoobutikker m.m (etableringsforskriften) 17. juni 2008 nr. 823
- 2009 Forskrift om tiltak som krever tillatelse fra Kystverket 3. desember 2009 nr. 1449
- 2011 Forskrift om krav til teknisk standard for flytende akvakulturanlegg (NYTEK-forskriften), August 16, 2011
- 2012 Forskrift om bekjempelse av lakselus i akvakulturanlegg 5. desember 2012 nr. 1140
- 2013 Forskrift om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten i tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann 1. juli 2013 nr. 809

**Forarbeider:**

NOU 1985:22 Akvakultur i Norge Avgitt til Fiskeridepartementet 1985-05-13

NOU 1999:9 *Til laks åt alle kan ingen gjera? - Om årsaker til nedgangen i de norske villaksbestandene og forslag til strategier og tiltak for å bedre situasjonen*  
Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 18. juli 1997. Avgitt til Miljøverndepartementet 12. mars 1999

NOU 2000: 1 *Et kvotesystem for klimagasser - Virkemiddel for å møte Norges utslippsforpliktelse under Kyotoprotokollen.* «Kvoteutvalget» ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 1998. Avgitt til Miljøverndepartementet 17. desember 1999

NOU 2001: 2 *Retten til miljøopplysninger. Allmennhetens rett til å få miljøopplysninger fra offentlige og private aktører og retten til å delta i offentlige beslutningsprosesser.*  
Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 30. oktober 1998. Avgitt til Miljøverndepartementet 19. desember 2000.

NOU 2001: 29 *Best i test? - Referansetesting av rammevilkår for verdiskaping i næringslivet.*  
Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kronprinsregentens resolusjon av 2. mars 2000. Avgitt til Nærings- og handelsdepartementet desember 2001.

NOU 2004: 28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven) Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 20. april 2001. Avgitt til Miljøverndepartementet 7. desember 2004.

NOU 2005: 14 *På rett kjøl. Utredning fra Skipssikkerhetsutvalget oppnevnt ved kgl.res. 24.*  
Utredning fra Skipssikkerhetsutvalget oppnevnt ved kgl.res. 24. oktober 2003. Avgitt til Nærings- og handelsdepartementet 30. juni 2005.

Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) Om lov om matproduksjon og mattrygghet.

Ot.prp. nr. 61 (2004-2005) Om lov om akvakultur (akvakulturloven)

**Rettspraksis:**

HR-2013-02200-P (Volsdad-saken)

RT 1977 s. 1207

LG-2006-20233 Gulating lagmannsrett

RG 2011 1217. Frostating lagmannsrett

LB-2012-065196 Borgarting lagmannsrett

TOSLO-2011-047336 Oslo tingrett

***Statsmeldinger og stortingsproposisjoner:***

St.meld. nr. 19 (2004-2005) *Marin næringsutvikling. Den blå åker*. Tilråding fra Fiskeri- og kystdepartementet av 18. mars 2005, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II)

St.prp. nr. 1 (2008–2009) *(Regjeringa Stoltenberg II) FOR BUDSJETTÅRET 2009 Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 19. september 2008, godkjend i statsråd same dagen.v.(Regjeringa Stoltenberg II)*

Meld. St. 7 (2011–2012) *Melding til Stortinget. Nordområdene* Visjon og virkemidler. Tilråding fra Utenriksdepartementet 18. november 2011, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)

St. meld. nr. 22 (2012–2013) *Melding til Stortinget. Verdens fremste sjømatnasjon*. Tilråding fra Fiskeri- og kystdepartementet 22. mars 2013, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)

Prop. 1 S (2012–2013) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) FOR BUDSJETTÅRET 2013*

Prop. 1 S (2013–2014) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) FOR  
BUDSJETTÅRET 2014

Prop. 103 L (2012–2013) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Endringer i  
akvakulturloven Tilråding fra Fiskeri- og kystdepartementet 22. mars 2013,  
godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)

Innst. O. nr. 123 (2000-2001) Innstilling fra næringskomiteen om lov om endring i lov 14.  
juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. (vederlag ved tildeling av  
konsesjoner for matfiskoppdrett av laks og ørret)

Innst. S. nr. 163 (1991-92) Forslag til grunnlovforslag § 110 b

### **Innstrukser:**

Utredningsinstruksen, February 18, 2000.

### **Høringsbrev:**

Høring av forslag om videreutvikling av produksjonsbegrensningssystemet (MTB) (Fiskeri-  
og Kystdepartement oktober 2013)

HØRING- KVALITETSNORM FOR VILLAKS, Miljøverndepartementet (February 28,  
2013).

### **Veiledere og Rundskriv:**

Fiskeridirektoratet, Kyst- og havbruksavdelingen, *Brukerhåndbok Akvakulturforvaltning  
(BAF)*, 2010.

Rundskriv T-5/91 Fylkesmannens myndighet etter forurensningsloven, oreigningsloven og  
vassdragsloven, 31. desember 1991

Veileder for utfylling av søknadsskjema for tillatelse til akvakultur i flytende eller landbasert anlegg. (Fiskeridirektoratet November 13, 2013).

#### **Brev:**

Vassbotten, Kristin, 'Svar på høring av forslag til forskrift om fordeling og avgrensning av produksjonskapasiteten i tillatelser til matfisk av laks, ørret og regnbueørret i sjøvann' (Fiskeridirektoratet June 20, 2013).

Holm, Jens Chr., 'SVAR PÅ BESTILLING - VURDERING AV KONTROLL, TILSYN OG SANKSJONER VED EVENTUELL VIDEREUTVIKLING AV MTB-SYSTEMET' (September 30, 2013).

#### **Pressemeldinger:**

Fiskeri- og kystdepartementet, pressemelding "Mer fleksibilitet til fiskeoppdretterne" 11 Oktober, 2013. Nr.: 105/2013

#### **Nettdokumenter:**

Aftenposten *Lakse kollaps i Chile skremmer Norge* 12 januar 2010 [http://www.aftenposten.no/fakta/innsikt/Lakse\\_kollaps-i-Chile-skremmer-Norge-5314807.html](http://www.aftenposten.no/fakta/innsikt/Lakse_kollaps-i-Chile-skremmer-Norge-5314807.html)

Dagbladet *Forskere: - Norsk lakse-virus la chilensk oppdrett i ruiner* 17 Desember 2010 <http://www.dagbladet.no/2010/09/17/nyheter/oppdrettsindustrien/chile/laksesykdommer/13438100/>

Europaportalen *Vet – fiskehelsedirektivet* 21 februar 2008 <http://www.regjeringen.no/en/sub/europaportalen/eos/eos-notatbasen/notatene/2005/des/vet---fiskehelsedirektivet.html?id=523335>

FHL	<i>Sjømat skaper effektive arbeidsplasser (Kronikk) 2</i> November 2011 <a href="http://fhl.no/sjomat-skaper-effektive-arbeidsplasser/">http://fhl.no/sjomat-skaper-effektive-arbeidsplasser/</a>
FHL	<i>Sjømat skaper effektive arbeidsplasser</i> <a href="http://fhl.no/sjomat-skaper-effektive-arbeidsplasser/">http://fhl.no/sjomat-skaper-effektive-arbeidsplasser/</a>
Fish.no	<i>Rekordhøy eksportverdi for laks 4 juli 2013</i> <a href="http://www.fish.no/oppdrett/6004rekordhoy-eksportverdi-for-laks.html">http://www.fish.no/oppdrett/6004rekordhoy-eksportverdi-for-laks.html</a>
Fiskejuss	<i>ESA-strid om eierskapsbegrensninger i oppdrettsnæringen – regjeringen tar til gjenmæle 17 oktober 2012</i> <a href="http://fiskejuss.no/2012/10/esa-strid-om-eierskapsbegrensninger-i-oppdrettsnaeringen-regjeringen-tar-til-gjenmaele/">http://fiskejuss.no/2012/10/esa-strid-om-eierskapsbegrensninger-i-oppdrettsnaeringen-regjeringen-tar-til-gjenmaele/</a>
Fiskejuss	<i>Uenighet i Høyesterett om verdibetraktninger vipper Volstad saken i Statens favør 23 oktober 2013.</i> <a href="http://fiskejuss.no/2013/10/uenighet-i-hoyesterett-om-verdibetraktninger-vipper-voldstad-saken-i-statens-favor/">http://fiskejuss.no/2013/10/uenighet-i-hoyesterett-om-verdibetraktninger-vipper-voldstad-saken-i-statens-favor/</a>
Fiskeri-og Kystdepartementet	<i>Ansvarsområder 14 juni 2006</i> <a href="http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dep/ansvarsomraader.html?id=282">http://www.regjeringen.no/nb/dep/fkd/dep/ansvarsomraader.html?id=282</a>
Fiskeri og kystdepartementet	<i>Tildeling av nye matfisktillatelser 24 april 2009.</i> <a href="http://www.fiskeridir.no/akvakultur/aktuelt/2013/0613/tildeling-av-nye-loeyve-til-oppdrett-av-laks-aure-og-regnbogeaure">http://www.fiskeridir.no/akvakultur/aktuelt/2013/0613/tildeling-av-nye-loeyve-til-oppdrett-av-laks-aure-og-regnbogeaure</a>
Fiskeridirektoratet	<i>Om statistikken - Lønnsomhet matfiskanlegg 22 november 2012.</i> <a href="http://www.fiskeridir.no/statistikk/akvakultur/om-statistikken/om-statistikken-loennsomhet-matfiskanlegg">http://www.fiskeridir.no/statistikk/akvakultur/om-statistikken/om-statistikken-loennsomhet-matfiskanlegg</a>
Fiskeridirektoratet	<i>Register over akvakulturtillatelser 1 Januar , 2014.</i> <a href="http://www.fiskeridir.no/register/akvareg/">http://www.fiskeridir.no/register/akvareg/</a>
ForUM for utvikling og miljø	<i>Fakta om norsk fiskeoppdrett og Cermaq 6 November 2013.</i> <a href="http://www.forumfor.no/Artikler/7283.html">http://www.forumfor.no/Artikler/7283.html</a>

Fish.no	<i>Havbruk gir ringvirkninger</i> 14 January 2013 <a href="http://www.fish.no/oppdrett/5842-havbruk-gir-ringvirkninger.html">http://www.fish.no/oppdrett/5842-havbruk-gir-ringvirkninger.html</a>
Havforskningsinstituttet	<i>Lakselus</i> 14 mai 2013 <a href="http://www.imr.no/temasider/parasitter/lus/lakselus/nb-no">http://www.imr.no/temasider/parasitter/lus/lakselus/nb-no</a>
Havforskningsinstituttet	<i>Lakselus</i> 7 april 2009 <a href="http://www.imr.no/temasider/parasitter/lus/lakselus/">http://www.imr.no/temasider/parasitter/lus/lakselus/</a>
Hegnar	<i>Forsvarlig pris</i> 14 mars 2011 <a href="http://www.hegnar.no/okonomi/article573674.ece">http://www.hegnar.no/okonomi/article573674.ece</a>
iLaks	<i>Klar og fallende trend</i> 18 april 2013 <a href="http://ilaks.no/klar-og-fallende-produksjonstrend-for-laks/">http://ilaks.no/klar-og-fallende-produksjonstrend-for-laks/</a>
iLaks	<i>Solgte laks for 40 milliarder</i> 6 januar 2014 <a href="http://ilaks.no/solgte-laks-for-40-milliarder/">http://ilaks.no/solgte-laks-for-40-milliarder/</a> ilaks.no <i>En bærekraftig havbrukshistorie</i> 2011 <a href="http://laks.no/Informasjon/Artikler/En-barekraftig-havbrukshistorie/">http://laks.no/Informasjon/Artikler/En-barekraftig-havbrukshistorie/</a>
Lusedata	<i>Om Lakselus</i> 18 November, 2013 <a href="http://lusedata.no/om-lakselus/">http://lusedata.no/om-lakselus/</a>
Klima og miljødepartementet	<i>Om miljø og EØS-avtalen</i> 10 februar 2010 <a href="http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/internasjonalt_miljosamarbeid/miljosamarbeid-eu---eos/om-miljo-og-eos-avtalen.html?id=541204">http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/internasjonalt_miljosamarbeid/miljosamarbeid-eu---eos/om-miljo-og-eos-avtalen.html?id=541204</a>
Kyst	<i>Selsøyvik tapte MTB-strid i lagmannsretten</i> 29 Oktober 2013 <a href="http://www.kyst.no/?page_id=120&amp;article_id=101982">http://www.kyst.no/?page_id=120&amp;article_id=101982</a>
Labora AS	<i>Fakta Sykdom</i> <a href="http://labora.no/pcr-screening-2/fakta-sykdom">http://labora.no/pcr-screening-2/fakta-sykdom</a>
laksefakta	<i>NORGE - VERDENSLEDENDE PÅ LAKS</i> laksefakta.no 12 Juni 2013 <a href="http://www.laksefakta.no/Nokkelinfo/Norge-verdensledende-på-laks">http://www.laksefakta.no/Nokkelinfo/Norge-verdensledende-på-laks</a>
Mattilsynet	<i>fakta om fiske helse</i> 31 Januar 2013 <a href="http://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskehelse/">http://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskehelse/</a>

Mattilsynet	<i>Fiskevelferd</i> 21 mai 2013 <a href="http://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskevelferd/">http://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskevelferd/</a>
Mattilsynet	<i>Fakta om akvakulturdriftsforskriften</i> 17 January 2013 <a href="http://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/drift_av_akvakulturanlegg/fakta_om_akvakulturdriftsforskriften.5496">http://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/akvakultur/drift_av_akvakulturanlegg/fakta_om_akvakulturdriftsforskriften.5496</a>
Mattilsynet	<i>Ny lakselusforskrift gir mer samordnet bekjempelse</i> 5 desember 2012 <a href="http://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskehelse/fiske_og_skjellsykdommer/lakselus/ny_lakselusforskrift_gir_mer_samordnet_bekjempelse.4391">http://www.mattilsynet.no/fisk_og_akvakultur/fiskehelse/fiske_og_skjellsykdommer/lakselus/ny_lakselusforskrift_gir_mer_samordnet_bekjempelse.4391</a>
NTB	<i>Fikk medhold hos ESA</i> 12 desember 2012 <a href="http://www.nrk.no/nordland/fikk-medhold-hos-esa-1.10761277">http://www.nrk.no/nordland/fikk-medhold-hos-esa-1.10761277</a>
Nærings- og fiskeridepartementet	<i>Fiske, fangst og fiskeoppdrett</i> 6 november 2013 <a href="http://www.regjeringen.no/en/dep/nhd/tema/norsk-naringsliv/fiske-fangst-og-fiskeoppdrett-.html?id=481757">http://www.regjeringen.no/en/dep/nhd/tema/norsk-naringsliv/fiske-fangst-og-fiskeoppdrett-.html?id=481757</a>
På spissen	<i>Oppdrettsnæringens Historie</i> 27 juni 2013 <a href="http://www.paaspissen.no/2013/06/oppdrettsnaeringens-historie/">http://www.paaspissen.no/2013/06/oppdrettsnaeringens-historie/</a>
SINTEF	<i>Verdiskapingspotensial i lakse- og ørretoppdrettsnæringen</i> 29 mars 2012 <a href="http://www.sintef.no/Fiskeri-og-Havbruk-AS/Prosjekter/2011/Potensial-for-okt-verdiskaping-i-lakse--og-orretoppdrettsnaringen/">http://www.sintef.no/Fiskeri-og-Havbruk-AS/Prosjekter/2011/Potensial-for-okt-verdiskaping-i-lakse--og-orretoppdrettsnaringen/</a>
Storvik aqua	Utstyr til aquakultur <a href="http://www.storvik.no/PDF/Katalog_Norsk_2013.pdf">http://www.storvik.no/PDF/Katalog_Norsk_2013.pdf</a>
Det Store norske leksikon	<i>Chile næringsliv</i> 17 juli 2010 <a href="http://snl.no/Chile/n%C3%A6ringsliv">http://snl.no/Chile/n%C3%A6ringsliv</a>
Det Store norske leksikon	<i>førfaktor</i> (2005-2007) <a href="http://snl.no/førfaktor">http://snl.no/førfaktor</a>



The fish site	<i>Salmonid Rickettsial Septicaemia</i> 24 september 2006 <a href="http://www.thefishsite.com/articles/141/">http://www.thefishsite.com/articles/141/</a>
TU	<i>Vi produserer 200 kilo laks per nordmann</i> 30 Januar 2012 <a href="http://www.tu.no/industri/2012/01/30/vi-produserer-200-kilo-laks-per-nordmann">http://www.tu.no/industri/2012/01/30/vi-produserer-200-kilo-laks-per-nordmann</a>
UIS	<i>Markedsvekst Desember 2008</i> <a href="http://www.uis.no/getfile.php/SV/Bilder/12.2008.pdf">http://www.uis.no/getfile.php/SV/Bilder/12.2008.pdf</a>
Utenriksdepartementet	<i>Kort om WTO</i> 11 november 2012 <a href="http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/handelspolitikk/wto/kort-om-wto.html?id=446949">http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/handelspolitikk/wto/kort-om-wto.html?id=446949</a>
Vaki	<i>Wellboat Channel Counter</i> <a href="http://www.vaki.com/Products/WellboatChannelCounter/">http://www.vaki.com/Products/WellboatChannelCounter/</a>
Veterinærinstituttet	<i>Fakta om: Pankreassykdom (PD)</i> 6 Februrar 2012 <a href="http://www.vetinst.no/Faktabank/Alle-faktaark/Pankreassykdom-PD">http://www.vetinst.no/Faktabank/Alle-faktaark/Pankreassykdom-PD</a>
Vætrinærinstituttet	<i>Fakta om: Infeksiøs lakseanemi (ILA)</i> 12 oktober. 2012 <a href="http://www.vetinst.no/Faktabank/Alle-faktaark/Infeksioes-lakseanemi-ILA">http://www.vetinst.no/Faktabank/Alle-faktaark/Infeksioes-lakseanemi-ILA</a>

### **Fjernsynsprogram:**

TV2 Nyheter: *SANNHETEN OM OPPDRETT* - skrekkbildene fra havbunnen', March 29, 2010.

### **Dybdeintervjuer:**

Geir Helge Johnsen daglig leder Rådgivende Biologer AS

Hans Inge Algrøy, regionsjef for vestnorsk havbrukslag

Jens Christian Holm, direktør for kyst- og havbruksavdelingen i Fiskeridirektoratet

Ragnar Joensen sjef for Marine Harvest Norway AS

Øyvind Kråkås informasjonsmedarbeider Salmon Group AS.

*Vedlegg følger i 9.0*

## 8.0 Vedlegg, dybdeintervjuer

### **Hans Inge Algrøy, regionsjef for vestnorsk havbrukslag**

Spørsmål: Hvordan tror du lønnsomheten til næringen vil bli påvirket på kort og lang sikt ved innføring av rullerende MTB?

Svar: Ved at man kan produsere mer, vil lønnsomheten bli bedre. Den vil få størst betydning for de som ikke har stor fleksibilitet innenfor sitt nåværende system, altså for de mindre selskapene. De små selskapene vil tjene mer på det enn de store selskapene, da de store allerede innehar en viss fleksibilitet. Dette vil være struktur eller størrelsesavhengig.

Spørsmål: Tror du man må rette seg inn mot nye markeder ved en maksimalutnyttelse ved rullerende MTB?

Svar: Jeg tror markedet er klar for å ta i mot, da vi allerede selger laks til de fleste land i verden. Det er jo noen land vi har noe restriksjoner på som vi burde komme mer inn i som, Kina og India. Jeg vurderer det allikevel som at markedet er klart, vi må bare få frem mer fisk.

Spørsmål: Tror du man vil kunne oppleve en tilsvarende priskollaps som vi har sett tendenser til før, ved innføring av rullerende MTB?

Svar: Nei, det har jeg ingen tro på. Det har alltid vist seg at økt tilgang til markedet blir mottatt av markedet uten priskrakk eller fall i markedet.

Spørsmål: Vil de som ved dagens system har høy dødelighet og rømning bli ”straffet” mindre ved innføring av rullerende MTB, ved at de kan hente inn tapt biomasse?

Svar: Selv om det er en interessant problemstilling, er det et mål å redusere dødelighet. Jeg tror ikke næringsaktørene slapper av fordi de kan ta det inn igjen, dette spesielt med tanke på

dyrevelferd. I forhold til lønnsomhet, koster det å produsere smolt, så å spekulere i innhenting vil være dårlig økonomi.

Spørsmål: Hva tror du er viktige faktorer for en lønnsom fremtid i lakseoppdrettsnæringen?

Svar: Dette er et stort spørsmål. En viktig ting er først og fremst å få vekk dødeligheten, og få flest mulig fisk frem til slaktebordet av det som settes ut opprinnelig. Dette gjelder vaksiner mot nye sykdommer og drift, røkting og optimale forhold. Luseproblematikken gjør at man har store utgifter til behandling. I sum kan man si at fiskehelse er viktig.

Spørsmål: Tror du at rullerende MTB vil gjøre at Norge får økt konkurransedyktighet internasjonalt?

Svar: Vi er den desidert største produsenten av atlantisk laks, og er allerede i dag konkurransedyktig. Men det er klart at dersom vi kan produsere i større skala, og mer effektiv, vil dette også øke konkurransekraften.

Spørsmål: Hva tror du er viktig for at Norge skal kunne beholde sin sterke posisjon internasjonalt?

Svar: Dette er en internasjonal næring i full internasjonal konkurranse. Vi må ikke få et strengere regelverk enn det konkurrentene våre har. Vi må ha tilsvarende gode rammebetingelser, ellers mister vi vår konkurranseposisjon. Dette går eksempelvis på miljø eller størrelse på produksjon.

Spørsmål: I forlengelse av dette, har Norges strenge reguleringer gjort at vi har sluppet de problemene vi har sett i Kina. Kan det være en fordel at Norge faktisk har litt strengere reguleringer enn konkurrentene?

Svar: Utviklingen av oppdrettsnæringen har vært et samspill mellom forvaltning, politikk og næring, hvor alle skal spille på lag. Det er i den forbindelse viktig med et godt lovverk. Med slik vi opplever utviklingen nå, strammer det seg alt for mye til. Vi må ikke komme dit hen at det blir et unødvendig strengt lovverk som vil påvirke kostnadene.

Spørsmål: Vil rullerende MTB, med tilhørende økt biomasse, føre til en økning i lakselus?

Svar: Det er jo nettopp det som er faren ved dette, og høye temperaturer påvirker negative faktorer. Det er klart at man må passe på å ikke gå i en felle, der økt produksjon blir ødelagt av sykdom og lus.

Spørsmål: Vil en rullerende MTB føre til økt sesongslakting?

Svar: Det foreligger en viss fare for det, men med et økende marked, med økende forespørsel, så tar man av dette uten å få en priseffekt. Men dersom man kommer i en motsatt situasjon, hvor tilbudet er for høyt, kan man oppleve dette. Men historien viser at vi har økt prosentvis hvert år, uten at det har påvirket prisen.

Ved innføring av rullerende MTB vil ikke produksjonen dobles, så det vil ikke få et så stort utslag. Men faren her er markedsmekanismen, hvor tilbud og etterspørsel må treffe. Det er dette som danner som danner spottpriisen. Dersom tilbudet blir høyere enn etterspørselen vil prisen gå ned.

### **Ragnar Joensen sjef for Marine Harvest Norway AS**

Spørsmål: Hvordan tror du lønnsomheten til næringen vil bli påvirket på kort og lang sikt ved innføring av rullerende MTB?

Svar: Det er ikke lett å svare på dette, det kommer an på hvordan aktørene reagerer på det. Hvis man velger å jevne ut slakteplanen, som er hensikten bak, er jeg sikker på at lønnsomheten stige og bli mer markedstilpasset. Det vil blir jevnere, og man får ikke de dyppene vi ser i dag. Hvis svingningene er lave, vil det gå på den generelle inntjeningen.

Det kommer an på hvordan folk oppfører seg (prisoners dilemma). Hvis noen, som det som regel gjør i oppdrettsnæringen, ser for seg å maksimerer biomassen i de månedene veksteffekten er best, vil biomassen øke i høstmånedene. Da vil vi få et enda skjevare bilde en det vi har i dag.

Dersom man ikke har kontroll på salgsprisen, velger man heller å optimere produksjonen slik at produksjonskostnaden blir lav. Men dette er blir igjen et prisoners dilemma, hvis alle gjør det, så oppnår man en dårligere pris. Da har man påvirkningskraft på prisen. Men så lenge det bare er en som gjør det vil det ikke påvirke prisen.

Spørsmål: Vil de som ved dagens system har høy dødelighet og rømning bli ”straffet” mindre ved innføring av rullerende MTB, ved at de kan hente inn tapt biomasse?

Svar: Ja det er riktig hvis du tenker på produksjonsvolum.

Spørsmål: Hva tror du er viktige faktorer for en lønnsom fremtid i lakseoppdrettsnæringen?

Pris har svinget mest, pris er viktigst. Man kan ikke redusere produksjonskostnad i samme omfang som en kan endre prisen. Derfor mener jeg at vi har begrenset utslakt av produksjonsvolum som den viktigste. Om en hadde klart å fått den markedstilpasset MTB hadde det vært det beste, og en øking på 3 til 5 % av volum i året.

Jeg tror at ved overgang til rullerende MTB vil det egentlige volumet øke om høsten og derfor få et en dårligere i forhold til markedstilpasning. Det er stor uenighet om hva aktører ønsker.

Spørsmål: Vil rullerende MTB, med tilhørende økt biomasse, føre til en økning i sykdom?

Hvis alle produserer jevnt vil det bli bedre, men hvis det omvendt fører til en økning i september/oktober vil man få mer volum i sjøen og derav større problemer. Hvis man ser statistisk på rømninger vil et stort volum i høstmånedene kunne gi økt rømning også.

**Øyvind Kråkås, informasjonsmedarbeider Salmon Group AS.**

Spørsmål: Hvordan tror du lønnsomheten til næringen vil bli påvirket på kort og lang sikt ved innføring av rullerende MTB?

Svar: På kort sikt vil lønnsomheten kunne bedre seg, spesielt for de aktørene som har mest nytte av å innføre dette systemet. På lang sikt vil dette jevne seg ut for næringen.

Spørsmål: Tror du man må rette seg inn mot nye markeder ved en maksimalutnyttelse ved rullerende MTB?

Svar: Jeg tror man hele tiden vil måtte jobbe ut mot nye marked. Det er de nye markedene som vil definere vekstpotensialet.

Spørsmål: Vil de som ved dagens system har høy dødelighet og rømning bli ”straffet” mindre ved innføring av rullerende MTB, ved at de kan hente inn tapt biomasse?

Svar: Nei, egentlig ikke. Dette vil være faktorer som er diskvalifiserende økonomisk. Jeg tror ikke man skal se for seg at det vil gagne noen mer.

Spørsmål: Hva tror du er viktige faktorer for en lønnsom fremtid i lakseoppdrettsnæringen?

Svar: God konkurranse i alle ledd er viktigst for næringen, at man opprettholder en profesjonell konkurranseutsatt forproduksjon, vaksineproduksjon og matfiskproduksjon, eksportleddet og slakteledd. Det er viktig at alle disse er utsatt for konkurranse, og tenker innovativt for å styrkes markedsmessig. Det er het avgjørende for at næringen skal kunne opprettholde den gode innovasjonstakten og markedsutviklingen man har hatt så langt.

Spørsmål: Tror du at rullerende MTB vil gjøre at Norge får økt konkurransedyktighet internasjonalt?

Svar: Det vil gjøre oss i stand til å kunne svare for markedet bedre, så ja, det har et potensiale i seg til å kunne styrke vår rolle som tilbyder.

Spørsmål: Vil en rullerende MTB føre til økt sesongslakting?

Svar: Nei, hvis man har tillit til markedet som regulator, vil dette på lang sikt jevne seg ut. De tidene som tradisjonelt har best priser vil jo få betydelig lavere priser hvis tilbudet øker for

den perioden. Man vil nok kunne føle på grensene ganske rask, når det lønner seg å ha en stor produksjon.

Spørsmål: Hva tror du er viktig for at Norge skal kunne beholde sin sterke posisjon internasjonalt?

Svar: Fokus på kostnadsnivå og fri konkurranse i alle ledd.

Spørsmål: Vil rullerende MTB, med tilhørende økt biomasse, føre til en økning i sykdom og lus?

Svar: Der må man nok finne enkelte måter å tilpasse seg, slik at man unngår unødvendig sterkt lusepress. Det er en del av utfordringen, å man må redusere eksponeringen som fisken er utsatt for, både når det gjelder lus og sykdomsutbrudd. En kortere produksjonstid vil spille en nøkkelrolle, der man har fisken kortere i sjø for å begrense problemstillingene.

### **Jens Christian Holm, direktør for kyst- og havbruksavdelingen i Fiskeridirektoratet**

Spørsmål: Vil en rullerende MTB føre til økt sesongslakting?

Svar: Hvis jeg hadde vært oppdretter, uten produksjonskontrakt om jevn levering til slakteri, hadde jeg produsert og slaktet på de tidspunkt jeg hadde fått mest ut av samlet produksjon. Det er ikke noe klart prisbilde som oppveier den vekstfordelen vi har om høsten. Dersom dette brukes, noe jeg tror de på Vestlandet vet å benytte seg av, så tror jeg det kan forsterke høstslakting snarere enn å ta det ned. Særlig fordi det er for få som driver den produksjonsformen hvor dette er fordelaktig å endre slaktemønster på annen måte. Et slikt slaktemønster vil føre til økt produksjonsmulighet.

Enkelte store aktører har ytret at de ikke ønsker dette, da de gjerne tilstrekkelig fleksibilitet gjennom en stordriftsfordel i seg selv, og at de ser at det økte utbudet dette vil gi, ikke er av deres interesse.



Spørsmål: Vil de som ved dagens system har høy dødelighet og rømning bli ”straffet” mindre ved innføring av rullerende MTB, ved at de kan hente inn tapt biomasse?

Svar: Nå er vi inne på politikken i dette. Ha er det man ønsker å oppnå på måten man regulerer? Alle regulering gi ulike konsekvenser og utslag, hvor man må velge hva man vil tilgodese. Arealutvalget fokuserte på dette med tap i produksjon, hvor et tap av 20 % er totalt unødvendig i utgangspunktet. Skal man da gi oppdretter muligheten til å kompensere et slikt tap – som kanskje rullerende MBT vil gi muligheten til. Arealutvalget gikk i motsatt retning, hvor de foreslo prinsipper som ville belønne de som allerede gjorde det bra i form av lavt svinn. I et ressursperspektiv, i et bærekraftperspektiv, i et omdømmeperspektiv, i et lønnsomhetsperspektiv for enkeltaktører eller næringen generelt, så er det enkelt å finne knagger for at det er en fornuftig tankegang. Men igjen – en del vestlandsoppdrettere har nærmest lært seg å leve med sykdom og tap over en årrekke. Jeg tenker som sådan at man tilslutt må klare å bryte ut av dette. Det er ikke sann det skal være egentlig.

Spørsmål: Vil rullerende MTB, med tilhørende økt biomasse, føre til en økning i lakselus?

Svar: Alle former for regulering vil kunne gi gevinster eller økt form for risiko knyttet til fiskehelse. Det er helt klart at hvis det er visse perioder man ønsker å ha minst mulig smitte, så bør du ha minst mulig fisk i sjø i det tidspunktet. Jeg følger dette, og jeg tror at vi helt klart ser at denne typen fleksibilitet fører til at du har mer fisk, hvor det for lakselus er den samlede overflaten som er av betydning, er det helt klart at dette vil spille inn. Hvis dette betyr at flere slakter ut om høsten, og at der en mindre fisk igjen om våren enn det vil være i dag, vil det kanskje gi en gevinst. Hvis det fører til at flertallet av oppdrettere – noe jeg ikke tror – holder fisken lenger til en større størrelse, vil du kanskje få en økt smitterisiko på våren. Det er klart det er viktig med villaks og utvandring av laksesmolt, men jeg mener med hensyn til sjørreten at det til en viss grad har vært litt underkommunisert i den diskusjonen. Nå har havforskningsinstituttet begynt å risiko i forhold til laksesmoltutvandring og sjørretbestanden. Der vil det nok også gi utslag.

Hvis det fører til at vi klarer å slakte ut før de verste uværene kommer, så kanskje det vil være en gevinst., da vær gir også en økt risiko.

**Geir Helge Johnsen daglig leder Rådgivende Biologer AS**

Spørsmål: Hvordan tror du lønnsomheten til næringen vil bli påvirket på kort og lang sikt ved innføring av rullerende MTB?

Svar: Det er hele tiden spørsmål om hvor mye du kan utnytte. I dag har man en utnyttelsesgrad på MTB hvor de gode har 70 og de dårlige på 50 eller mindre. Rullerende MTB vil føre til økt utnyttelsesgrad, og større produksjon, noe som vil bety at du tjener mer og produserer mer, hvor lokaliteten vil være mer belastet. Som igjen betyr man kanskje burde dempet produksjonen på noen lokaliteter. Så det er ikke sikkert at de kunne produsert mer.

Spørsmål: Vil de som ved dagens system har høy dødelighet og rømning bli ”straffet” mindre ved innføring av rullerende MTB, ved at de kan hente inn tapt biomasse?

Svar: ja, det vil jo bety at de kan hente inn igjen tapt produksjon.

Spørsmål: Tror du at rullerende MTB vil gjøre at Norge får økt konkurransedyktighet internasjonalt?

Svar: Vi har jo en relativt god konkurransekraft i dag. Rullerende MBT betyr at hver og en kan utnytte lokaliteten bedre, og at kan bety at man kan slakte jevnere, og levere jevnere til markedet.

Spørsmål: Vil rullerende MTB, med tilhørende økt biomasse, føre til en økning i lakselus?

Svar: Du vil få mer fisk i systemet ved rullerende MTB, så det kan tenkes at dette vil forverre situasjonen. Lus er nødvendigvis ikke et system som går på biomasse og produksjon, det har med antall fisk å gjøre. Dersom man har flere fisk i systemet så vil det bli et problem med hensyn til lus. Hvis du har større fisk i systemet, og at man tar fisken til større vekt før den slaktes, og har det samme antallet, så blir det ingen forskjell. Altså hvis økt produksjon fører til flere fisk blir det et problem, og hvis økt produksjon fører til større fisk blir det ikke et problem.

